

-

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL
NACIONAL DE COSTA RICA (1998-2014)

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado
en Gobierno y Políticas Públicas, para optar al grado y título de Doctorado Académico en
Gobierno y Políticas Públicas

Jorge Alberto Vásquez Rodríguez

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica, 2019

Dedicatoria

A mis padres, Jorge Vásquez Arroyo y Rosalía Rodríguez Valverde, por permitirme dar el primer paso en la educación formal, al matricularme en 1970, a los 5 años en primer grado en la escuela primaria pública de la localidad rural en que vivíamos, pese a los obstáculos de la época.

Así, pude caminar por la calle de lastre del barrio, con un bulto gigante para mi tamaño y con un uniforme incompleto, junto a los demás niños, los mismos que anteriormente había visto caminar desde la ventana de nuestra casa de madera, hacia ese lugar extraño para mí en ese entonces, del que sin conocerlo, me había maravillado, era la escuela. De ella, había oído hablar de mi primera maestra mi tía paterna Flory, que en aquel entonces tenía 13 años, en su aula improvisada de pizarra verde y tiza blanca.

Agradecimientos

Al doctor Erick Mata Abdelnour, director de la presente investigación, por haber accedido a dirigir la misma, a petición del doctorado, lo que le implicó acompañarme y estar a mi lado muchos años, incluso en momentos muy importantes de su vida, siempre me motivó para seguir adelante, clarificando aspectos claves.

Al doctor Horacio Alejandro Chamizo García, que sin conocerme, se incorporó en calidad de asesor en la etapa final de la presente investigación, para que pudiera culminar la misma, aportando invaluable recomendaciones y observaciones.

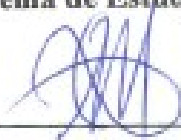
Al doctor Rafael Murillo Muñoz, asesor de la presente investigación, que desde el inicio de la misma, accedió ayudarme, también sin conocerme, ayuda que mantuvo incólume, hasta la conclusión del presente trabajo.

A los funcionarias del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi): Licda. Katty Castillo Romero y Licda. Marielos López Mejía, por la valiosa colaboración brindada.

Esta tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas




Doctor Carlos Murillo Zamora
Representante de la Decana
Sistema de Estudios de Postgrado



Doctor Erick Mata Abdelnour
Director de Tesis



Doctor Horacio Alejandro Chamizo García
Asesor



Doctor Rafael Murillo Muñoz
Asesor



Doctora María José Cascante Matamoros
Directora Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas



Jorge Alberto Vázquez Rodríguez
Candidato

Tabla de Contenido

Portada.....	i
Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos.....	iv
Hoja de aprobación.....	iv
Tabla de contenido.....	v
Resumen.....	xiii
Summary.....	xiv
Lista de cuadros.....	xv
Lista de tablas.....	xviii
Lista de figuras.....	xxi
Lista de gráficos.....	xxiv
Lista de fotografías.....	xxvi
Lista de abreviaturas.....	xxvii
 Introducción.....	 xxxi
CAPÍTULO I.....	6
PROBLEMATIZACIÓN.....	6
1. El problema público en la coyuntura de transformación del Estado	7
1.1. El Nuevo estilo nacional de desarrollo.....	7
1.2. Transformación del Estado en la década de los noventa y en el periodo 1998-2014	10
1.3. La política pública de red vial nacional antes de 1998	12
1.4. La red vial nacional en la coyuntura de transformación del Estado de la década de los noventa y en el periodo 1998-2014	17
1.5. El problema público de la deficiente infraestructura vial nacional en la década de los noventa	19
1.6. Vinculación entre infraestructura vial nacional y el desarrollo económico	20
1.7. Magnitud del problema en las distintas administraciones.....	21
1.8. Causas (Hipótesis causal) en el período (1998-2014)	25
1.9. Síntesis del problema público	25
2. La reorientación de la política pública de infraestructura vial nacional.....	26
2.1. Caracterización de la red vial nacional	26
2.2. La carretera y el derecho de vía	28
2.3. La red vial cantonal: Caminos vecinales, calles locales y caminos no clasificados	29
2.4. Modalidades de intervención de la red vial nacional	30
2.5. La reorientación de la política en la coyuntura de transformación del Estado	31
2.5.1. Hipótesis de intervención de la política pública.....	33

3. Resultado de la reorientación de la política pública del período 1998-2014.....	37
3.1. De conformidad con los organismos nacionales.....	37
3.1.1. Investigaciones del Estado de la Nación	37
3.1.2. Investigaciones del Grupo Consenso	41
3.1.3. Investigaciones del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme).....	42
3.1.4. Contraloría General de la República.....	47
3.2. Organismos internacionales	52
3.3. La voz de la ciudadanía.....	55
4. Investigaciones realizadas.....	60
4.1. Investigaciones realizadas en políticas públicas en Costa Rica	60
4.2. Investigaciones sobre políticas públicas de infraestructura vial	76
4.3. Investigaciones sobre verificación y control de calidad de la infraestructura vial	76
5. Importancia de realizar la investigación	82
Problemática de la deficiente red vial nacional.....	84
CAPITULO II.....	87
PRINCIPALES PERSPECTIVAS TEORICAS	87
1. Estilo Nacional de Desarrollo	89
2. Políticas públicas	91
2.1. El concepto de política pública y el modelo analítico de políticas públicas	92
2.2. Las políticas públicas como respuesta a problemas sociales	97
2.3. Una definición analítica.....	98
2. 4. El ciclo de políticas públicas y sus productos	99
2.5. La fase de formulación.....	100
2.6. La fase de implementación.....	108
Consideraciones sobre la identificación el problema público.....	112
3. Neoinstitucionalismo y teorías de actores.....	113
3.1. Neoinstitucionalismo, sus vertientes y los conceptos de institución.....	113
3.1.1. Reglas institucionales	114
3.1.2. El institucionalismo centrado en los actores	116
3.2. Clasificación de los actores	118
3.2.1. Las autoridades políticas administrativas.....	119
3.2.2. Actores privados.....	119

3.3. Teorías para la interpretación de las acciones de los actores.....	120
3.3.1. El homo economicus y la teoría del rational choice.....	122
3.3.2.El homo reciprocans.....	124
3.3.3. El homo academicus.....	125
3.3.4. Homo bureaucratic	128
3.4. Neoinstitucionalismo	130
4. Redes de políticas públicas.....	131
4.1. Características de las redes de políticas públicas	134
4.2. Red de política pública: la lógica situacional y el enfoque dialéctico.....	136
4.3. Un cambio en la elaboración e implementación de políticas públicas	137
5. La Nueva Gestión Pública.....	139
5.1. El origen de la Nueva Gestión Pública	139
5.2. Reinventar el gobierno	140
5.3. Concepto de la Nueva Gestión Pública	144
5.4. Modelos de la NGP	145
6. El concepto de la calidad de la obra vial.....	154
6.1. De la carretera como obra a la carretera como servicio	156
6.2. Modelos de evaluación de la infraestructura vial.....	158
6.3. El modelo mexicano de la calidad de la infraestructura vial.....	159
6.4. El modelo de calidad de la infraestructura vial de la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España (CTCCP)	162
7. Modelo de Capacidad y Madurez (CMM)	171
8. Modelos de evolución de las redes de transporte.....	173
8.1. El modelo de E. Taaffe, R. L. Morrill y P.R.Gould	173
9. Posición teórica epistemológica para el estudio de la política pública de la infraestructura vial nacional en Costa Rica	176
CAPÍTULO III.	181
ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN.....	181
1. Objetivos y problemas.....	181
1.1. Pregunta general y preguntas específicas.....	182
1.2.Objetivo general y objetivos específicos de la investigación	183
2. Investigación cualitativa apoyada en investigación cuantitativa.....	189
3. Periodo de estudio.....	194
4. Categorías y variables por estudiar	195

4.1. Categorías	195
4.1. 1. Categorías de la fase de formulación	196
4.1.2. Categorías de la fase de implementación	200
4.2. Variables.....	207
5. Método cualitativo de investigación y método cualitativo de análisis.....	209
5.1. Métodos cualitativos de investigación.	209
5.2. Métodos cualitativos de análisis	216
6. Delimitación de la investigación.....	218
7. Limitaciones del estudio.....	219
8. Síntesis de la estrategia metodológica.....	221
CAPITULO IV.....	222
DEFICIT DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA	222
Subcapítulo I. El contexto de la política	225
1. El nuevo estilo nacional de desarrollo en función de la política pública.....	226
1.1. Liberalización del comercio exterior y retorno a las exportaciones	229
1.2. Reforma del Sistema Financiero	235
1.3. Reforma funcional del papel del Estado y su reducción institucional	236
1.4. Reforma laboral.....	240
Subcapítulo II. El Programa de Actuación Política Administrativa (PAPA) en los tres momentos de la política	242
2.1. El primer momento del Programa de Actuación Política Administrativa (PAPA) (1998-Julio 2001).....	244
2.1.1. Elementos operativos: El problema público, su causalidad y la hipótesis de intervención.....	245
2.2.2. Acuerdos políticos administrativo	272
2.2.3. El elemento evaluativo de la política pública	275
2.2.4. Elementos procedimentales	278
2.2. El Segundo momento del Programa de Actuación Política Administrativa (PAPA) (Agosto 2001-Agosto 2009).....	289
2.2.1. Elementos operativos: El problema público, su causalidad y la hipótesis de intervención, desde la “política” y “lo político”	290
2.2.1.1. Pesos y dimensiones de vehículos	296
2.2.1.2. Proyecto Programa para Complementar el Complejo Sur (Costanera Sur)- (Contradicción de la política)	297
2.2.1.3. Obligatoriedad del componente de seguridad vial en la política pública	298
2.2.2. El acuerdo político administrativo: recomposición del Fondo Vial Nacional	298

2.2.3. El elemento evaluativo de la política pública: participación del Lanamme	300
2.2.4. Elementos procedimentales: La incorporación y modificación de normativa	303
2.3. El Tercer momento del Programa de Actuación Política Administrativa (PAPA) (Setiembre 2009-Mayo 2014).....	305
2.3.1. Elementos operativos: El problema público, su causalidad y la hipótesis de intervención	306
2.3.1.2. Proyecto Bajo de Chilate-Vuelta Kopper (Contradicción de política)	309
Síntesis sobre el PAPA.	310
Subcapítulo 3. El Acuerdo político administrativo (APA) en los tres momentos de la política ...	316
3.1. Lo constante en los tres momentos del Acuerdo político administrativo (APA) (1998-mayo 2014).....	317
3.1.1. La cantidad y tipo de actores.....	317
3.1.1.1. Actores controladores.	322
3.1.1.2. Proveedores.....	330
3.1.1.3. Actores ejecutores.	336
3.1.1.4. Beneficiarios (usuarios de la red vial nacional)	338
3.1.1.4. Acuerdo político administrativo (APA) multiactores.....	340
3.1.2. Una coordinación horizontal fragmentada.	341
3.1.3. Una coordinación vertical atomizada leve.....	343
3.1.4. Una política centralizada en los actores-clave controladores.	345
3.1.5. Una política pública politizada, en medio de un enjambre de actores burocráticos	352
3.1.6. Políticas públicas vigentes y el contexto, en el momento de la formulación de la política pública	354
3.1.7. El grado de apertura: Ausencia de los beneficiarios de la política pública.....	357
3.2. Segundo momento del Acuerdo político administrativo (APA) (agosto 2001-mayo 2006) ...	360
3.2.1. Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (Lanamme)	360
3.3.2. Una ruptura en la coordinación	362
3.3. Tercer momento del Acuerdo político administrativo (APA) (Mayo 2006-Mayo 2014)	363
3.3.1. Los actores internacionales.....	364
3.3.2. Multitud de actores en el Proyecto Puente Binacional sobre el Río Sixaola	367
3.3.3. Un actor emergente: Las redes sociales.....	369
CAPITULO V	371
DEFICIT DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLITICA.....	371
Subcapítulo 1. Implementación de la política en las dos administraciones del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) (Mayo 1998-Mayo 2006).....	372

1.1. Contexto de la implementación de la política.....	375
1.1.1. El nuevo estilo nacional de desarrollo.....	376
1.1.2. Política de restricción del gasto público.	383
1.1.3. Efectos del Huracán Mitch	385
1.2. Planes de largo y mediano plazo.....	386
1.2.1. El Plan Nacional de Transporte, 1995-2010. Red Vial Nacional	388
1.2.2. Plan Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002	393
1.2.3. Plan Nacional de Desarrollo “Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez”, 2002-2006	395
1.3. La implementación del acuerdo político administrativo (APA).....	396
1.3.1. Los Actores ejecutores	396
1.3.2. Los actores proveedores.....	406
1.3.3. La red de actores en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Pacheco de la Espriella (2002-2006).....	407
1.3.4. Los actores contralores	411
1.3.5. Coordinación frágil y fragmentada entre el Mopt y el Conavi.....	414
1.3.6. Coordinación Conavi-Proveedores	415
1.3.7. Coordinación con Lanamme	416
1.3.8. Coordinación vertical.....	421
1.3.9. Coordinación de los actores burocráticos	424
1.3.10. Los beneficiarios de la política	425
1.4. Planes quinquenales	426
1.5. Planes de corto plazo y presupuesto.....	430
1.6. Gestión.....	436
1.6.1. La reorganización del Mopt, traslado del proceso de peajes y la organización del Conavi	436
1.6.2. Madurez de procesos.....	446
1.6.4. Recursos humanos.....	449
1.6.5. Aspectos financieros.....	457
1.7. El Programa Conservación Vial.....	461
1.8. El Programa Construcción Vial	468
1.9. Consideraciones sobre la hipótesis de intervención.....	484
1.10. Incumplimiento del acuerdo de financiamiento de la política	485
1.11. La evaluación de la política.....	485

Subcapítulo 2. Implementación de la política en las dos administraciones del Partido Liberación Nacional (PLN) (mayo 2006-Mayo 2014).	488
2.1. Contexto de la implementación de la política	490
2.1.1. El nuevo estilo nacional de desarrollo	490
2.1.2. Aspectos internacionales	497
2.1.3. Déficit Fiscal	499
2.1.3. Efectos de la naturaleza	500
2.2. Planes de largo y mediano plazo	501
2.3. Implementación del acuerdo político administrativo (APA)	509
2.3.1. Los actores ejecutores	509
La Viceministra de Obras Públicas y la burocracia del Mopt	514
2.3.2. Los actores proveedores	528
2.3.3. Tendencias al oligopolio	531
2.3.3. Los actores controladores	536
2.3.4. Coordinación frágil y fragmentada entre el Mopt y el Conavi	537
2.3.5. Coordinación Conavi-Proveedores	538
2.3.6. Coordinación con Lanamme	541
2.3.7. Coordinación vertical	545
2.3.8. Coordinación de los actores burocráticos	553
2.3.9. Los beneficiarios de la política	554
2.4. Planes quinquenales	556
2.4. Planes de corto plazo y presupuesto	558
2.6. Gestión	559
2.6.1. Reorganización del Mopt y del Conavi	559
2.6.2. Madurez de procesos	566
2.6.3. Reglamentos	567
2.6.4. Recursos Humanos	569
2.6.5. Aspectos Financieros	572
2.7. El Programa de Conservación Vial	575
2.8. El Programa de Construcción Vial	587
2.8.1. Expropiaciones	597
2.9. Cumplimiento del acuerdo de financiamiento de la política	598
2.10. La evaluación de la política	599

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	605
Conclusiones.....	605
Formulación de la política	605
Implementación de la política	618
Recomendaciones.....	627
Bibliografía.....	662
Anexos.....	697

Resumen

Desde los años cincuenta y, hasta el año de 1985, la infraestructura vial nacional en Costa Rica, crecería vertiginosamente, hasta llegar a convertirse en una de las mayores, por kilómetro cuadrado de territorio nacional, entre seis a cuatro veces más grande que la de México y la de los países centroamericanos, encontrándose la mayoría de la red, para ese año, en buen estado.

En la Administración Monge Álvarez (1982-1986), el país cambió su estilo nacional de desarrollo, hacia uno, caracterizado por la prevalencia del mercado sobre el Estado, y concordante con ello, se tomaron una serie de medidas, que afectaron negativamente a la red vial nacional; como fueron el desfinanciamiento de la obra vial y la movilidad laboral; que aunado a los problemas institucionales y de gestión que existían, provocaron la desaceleración del crecimiento de la red y su deterioro, ya para el año 1996, únicamente el 9% se encontraría en buen estado. En tan sólo 10 años (1985-1995) se destruyó el activo de mayor valor económico de Costa Rica, que se había construido, principalmente en los anteriores 35 años (1950-1995).

Con el propósito de brindar solución al problema público de una red vial nacional deficiente, entre 1998-2014, se reorientaría la política pública de la infraestructura vial nacional, con lo que se constituyó un Fondo Vial Nacional, que se fortaleció con préstamos internacionales, se redefinió las competencias del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), se creó el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), fue así contrató a empresas privadas que se encargaron de labor de construcción, mantenimiento y conservación de carreteras. A pesar de la reorientación de la política, el problema público de la deficiente red vial nacional, persistió en el periodo.

Las causas principales de la deficiente red vial nacional, se encuentran en: la compleja institucionalidad de política, con innumerables normas y actores, estos últimos desarticulados entre sí; en la intervención que se hace desde “lo político”; en una rígida institucionalidad de la gestión del recurso humano de los actores públicos; en un deficiente proceso de planificación; en una gestión pública rígida, y en canales inexistentes para la participación ciudadana.

Summary

From the fifties and until 1985, the national road infrastructure in Costa Rica would grow dramatically, until it became one of the largest, per square kilometer of national territory, six to four times larger than that of Mexico and that of the Central American countries, finding the majority of the network, for that year, in good condition.

In the Monge Álvarez Administration (1982-1986), the country changed its national style of development, towards one, characterized by the prevalence of the market over the State, and consistent with this, a series of measures were taken, which negatively affected the national road network; how were the de-financing of road work and labor mobility; that together with the institutional and management problems that existed, caused the deceleration of the growth of the network and its deterioration, and by the year 1996, only 9% would be in good condition. In just 10 years (1985-1995) Costa Rica's most valuable asset was destroyed, which had been built, mainly in the previous 35 years (1950-1995).

With the purpose of providing a solution to the public problem of a deficient national road network, between 1998-2014, the public policy of the national road infrastructure would be reoriented, with which a National Road Fund was constituted, which was strengthened with international loans; redefined the competences of the Ministry of Public Works and Transportation (MOPT), created the National Council of Roads (Conavi), was so, that the State stopped building, maintaining and maintaining roads, with its officials and assets, and instead hired private companies that were responsible for that work.

The main causes of the deficient national road network are found in: the complex institutionality of politics, with innumerable norms and actors, the latter disjointed with each other; in the intervention that is done from "the political"; in a strict institutionality of human resource management of public actors; in a poor planning process; in a rigid public management, and in non-existent channels for citizen participation.

Lista de cuadros

	Denominación	Pág
1.01.	Informes de la Contraloría General de la República de la Gestión del CONAVI, de 2004-2014	48
1.02.	Costa Rica: Tesis elaboradas en el Doctorado de Gobierno y Políticas Públicas sobre políticas públicas, 2002-2012	62
1.03.	Costa Rica: Investigaciones sobre la calidad de la red vial nacional	77
2.01.	Diferencias entre diversas teorías y el modelo de análisis de políticas públicas de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone	94
2.02.	Subdimensiones de la dimensión de planes de acción de la fase de implementación de la política pública	110
2.03.	Subdimensiones de los actos de implementación de la política pública	111
2.04.	Dimensiones de la burocracia	128
2.05.	Consecuencias de la burocracia, según Robert Merton	129
2.06.	Tipos de redes de políticas públicas	134
2.07.	Red de política pública: elementos básicos del marco analítico	136
2.08.	Principios de la reinversión del Gobierno	141
2.09.	Cuadro comparativo de los valores del sector público	143
2.10.	Las Propuestas de la NGP, según Hood	146
2.11.	La Nueva Gestión Pública, según Olías de Lima	147
2.12.	Las propuestas de la Nueva Gestión Pública según la OCDE	147
2.13.	Elementos a considerar en la calidad de obra vial en Estados Unidos, Canadá y Chile	159
2.14.	Modelo mexicano de la calidad de la infraestructura vial, factor estado físico: valor relativo y calificación máxima de los elementos de la obra vial por calificar	160
2.15.	Modelo mexicano de la calidad de la infraestructura vial, factor estado físico: calificación respecto al estado físico	161
2.16.	Modelo mexicano de la calidad de la infraestructura vial, índice de rugosidad internacional (IRI): calificación respecto al estado físico	161

	Denominación	Pág
2.17	Subindicadores del indicador de calidad de estructura administrativa (ICEA)	164
2.18	Composición del indicador de la calidad en la planificación de la obra vial	165
2.19	Indicador de la calidad del proyecto	166
2.20	Indicador de la calidad en la construcción del proyecto	166
2.21	Indicadores del compromiso patrimonial	167
2.22	Indicador de calidad de servicio técnico	168
3.01	Relación entre preguntas específicas y objetivos específicos, fase de formulación	185
3.02.	Relación entre preguntas específicas y objetivos específicos, fase de implementación	187
3.03	Relación de los objetivos, con las categorías de las fases de formulación e implementación	205
3.04.	Profesionales entrevistas, relacionados con la infraestructura vial Nacional	210
3.05.	Profesionales de la Dirección de Planificación Institucional del Conavi, participantes en el grupo focal (focus group) sobre política pública de infraestructura vial nacional, 1998-2014, en noviembre de 2016.	213
3.06	Documentos revisados y criterio de selección	214
3.07	Sistemas Informáticos Revisados, información obtenida	217
4.01.	Costa Rica: Tratados de libre comercio suscritos por el país (1998-2014)	231
4.02.	Costa Rica: Principales leyes a que se encuentra sujeta la política pública de la infraestructura vial nacional, en el primer momento de la política.	237
4.03.	Indicadores utilizados por el Lanamme para la evaluación de la red vial nacional (2002-2008)	302
4.04.	Contratos y alternativas de financiamiento de obras nuevas en las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014)	306

	Denominación	Pág
4.05.	Contratos y modalidades de financiamiento de obras nuevas en las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014)	308
5.01.	Costa Rica: Las denominadas “políticas” de la red vial nacional del Plan Nacional de Transportes 1995-2010	390
5.02.	Programa Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002	394
5.03.	Cumplimiento de acciones Estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo “María Teresa Obregón Zamora” (2010-2014), relacionada con la política de infraestructura	511
5.04.	Ministro de Obras Públicas y Transportes, razones por las que dejan sus cargos, de 1998-2014	515
5.05.	Viceministro de Infraestructura, razones por las que dejan sus cargos, de 1998-2014	519
5.06.	Directores ejecutivos del Conavi, razones por las que dejan su cargo, de 1998-2014	528
5.07.	Muestra de gestiones realizadas por asociaciones y municipalidades ante el Conavi, 2007-2013	542
5.08.	Conavi. Muestra de proyectos por realizar o en ejecución por orden de la Sala Constitucional (2006-2014)	549
5.09.	Muestra de las gestiones realizadas por diputados ante el Consejo Nacional de Vialidad, para la realización de proyectos viales, 2006-2013	557

Lista de tablas

	Denominación	Pág.
1.01.	Costa Rica: Clasificación según índices de competitividad global, infraestructura y calidad de la Redad Vial Nacional, 2007-2014	53
1.02.	Comparación de los índices de competitividad, infraestructura y calidad de la infraestructura vial los diez países con el menor ingreso per cápita a nivel mundial y de Costa Rica, 2012	54
1.03.	Costa Rica: Percepción del cliente-ciudadano de la red vial del país, al año 2014, según residencia del entrevistado	57
1.04.	Costa Rica: Percepción del cliente-ciudadano de la red vial del país, al año 2014, con respeto al año 2011 y al año 2010, según residencia del entrevistado	58
4.01.	Costa Rica: Pasajeros transportados por año por Ferrocarril, 1986-1994	259
4.02.	Porcentaje del impuesto único de los combustibles, que se destina al Lanamme y para los gastos administrativos y planilla del Conavi	299
5.01.	Costa Rica: Vehículos inscritos, población, turistas extranjeros, kilómetros de red vial nacional, importaciones y exportaciones en millones de dólares, 1998-2005	376
5.02.	Costa Rica: Lesionados, muertos “in situ” y accidentes en carretera, 1998-2005	381
5.03	Infraestructura vial nacional afectada por el Huracán Mith, con estimación de pérdidas en colones	384
5.04.	Conavi: Ingresos presupuestados, ingresos reales, egresos y subejecución, 1998-2001, en millones de colones	457
5.05.	Conavi: Ingresos presupuestados, ingresos reales, egresos y subejecución, 2002-2003, en millones de colones	458
5.06.	Inversión por región y zona destinada a la conservación y mantenimiento vial, en millones de colones, según programa anual operativo y presupuesto del Conavi, 2000-2001	463

	Denominación	Pág.
5.07.	Inversión por región y zona destinada a la conservación y mantenimiento vial, en millones de colones, según programa anual operativo y presupuesto del Conavi, 2002-2005	466
5.08.	Conavi: Proyectos de Construcción de carreteras, en millones de colones, 2000 y 2001	469
5.09	Conavi: Proyectos de Construcción y reconstrucción de puentes, en millones de colones, 2000 y 2001	473
5.10.	Plazos promedio de trámite de expropiación en la vía administrativa, 01 de enero 2005 al 30 de Setiembre de 2016	481
5.11.	Estado de pavimento de las carreteras o vías, número de kilómetros, costos unitarios se intervención y tipos de intervención, 2006	485
5.12.	Costa Rica: Vehículos inscritos, población, turistas extranjeros, transporte internacional de carga por carreteras en millones de kilos movilizados y red vial nacional, 2006-2014	491
5.13.	Accidentes, víctimas y muertes en carretera, del 2006 al 2014	495
5.14.	Costa Rica: Déficit Fiscal 2002-2010, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)	499
5.15.	Cumplimiento de acciones Estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón” de la Administración Arias Sánchez (2006+-2010), relacionada con la política de infraestructura	506
5.16.	Setena. Expedientes que ingresaron relacionados con Obra Vial Nacional, para el trámite de Viabilidad Ambiental. (2011-2014)	551
5.17.	Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Estado general de las unidades de maquinaria utilizadas por las direcciones regionales, según localización al 30 de mayo de 2006	562
5.18.	Conavi. Presupuesto inicial y final, ingresos y ejecución, en millones de colones, 2006-2013	573
5.19.	Conavi. Presupuesto y ejecución presupuestaria del Programa de Conservación Vial, en millones de colones, 2006-2013	578

	Denominación	Pág.
5.20.	Conavi. Montos de los contratos periódicos del Programa de Conservación de Vías y Puentes, 2006-2013	580
5.21.	Programa de Conservación Vial, eventos imprevisibles, 2010-2014	584
5.22.	Conavi. Presupuesto y ejecución presupuestaria del Programa de Construcción Vial, en millones de colones, 2006-2013	595
5.23	IRI obtenidas para la Red Vial Nacional, 2004, 2006 y 2013, en porcentajes	600
5.24.	GRIP obtenidas para la Red Vial Nacional, 2009 y 2013, en porcentajes	602
5.25.	Deflexiones FWD obtenidas para la Red Vial Nacional, 2004, 2006 y 2013, en porcentajes	603

Lista de figuras

	Denominación	Pág.
1.01.	Costa Rica. Desarrollo de la red vial	14
1.02.	Red vial nacional	16
1.03.	Costa Rica: Red Vial, 2014	27
1.04.	Componentes del derecho de vía	29
2.01.	Las claves del análisis de políticas públicas	97
2.02.	Etapas y productos de una política pública	100
2.03.	Elementos constitutivos de un Programa de Actuación Político Administrativo (PAPA)	102
2.04.	Neoinstitucionalismo centrado en actores; Marco explicativo básico	118
2.05.	Actores públicos y privados de una política pública	120
2.06.	Homo bureaucratic, homo reciprocans, homo economicus y homo academicus	122
2.07.	Enfoque dialéctico para el análisis de las políticas públicas	137
2.08.	Modelo de la calidad de la obra vial de la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España, 2006	163
2.09.	Modelo de E. Taaffe, R. L. Morrill y P.R.Gould	175
2.10.	Estructura teorica de la investigación	
3.01.	Categorías y subcategorías de la formulación de la política	199
3.02.	Categorías y subcategorías de la implementación de la política	201
3.03.	Actores de la política pública.	203
3.04.	Variables y subvariables principales, para el estudio de la formulación e implementación de la política pública	208
4.01.	Modelo de actores de la política pública de la infraestructura vial nacional.	318
4.02.	Costa Rica: Actores de la política pública de la infraestructura vial nacional, 1998-2014	319
4.03.	Detalle de las municipalidades y federaciones no afiliadas a la UNGL.	331
4.04.	Objetivos y funciones de la Unión Nacional de Gobierno Locales (UNGL), según sus estatutos.	332

	Denominación	Pág.
4.5.	Costa Rica: actores controladores, proveedores y ejecutores de la política pública de la infraestructura vial nacional, 1998-2014	338
4.06.	Costa Rica. Esferas de planificación y actores en la política pública sobre materia ambiental en Costa Rica: ordenamiento territorial y energía	350
4.07.	Costa Rica: Contexto y políticas públicas presentes en el momento de la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional, en 1998	354
4.08.	Costa Rica. Deficiencia en la comunicación con la ciudadanía en la política pública de infraestructura vial nacional, 1998-2014	358
4.09.	Actores y sus relaciones del Proyecto Puente Binacional sobre el Río Sixaola, 2015	367
5.01.	Planes de largo y mediano plazo, programas y presupuestos, vigentes en el primer momento de la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional	386
5.02.	Costa Rica. Actores ejecutores de la política en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006)	398
5.03.	Costa Rica. Cargos que ocupa el Ministro de Obras Públicas y Transportes y entidades que forman parte del Sector, en que le corresponde la rectoría	401
5.04.	Costa Rica. Política de infraestructura vial nacional. Red de los principales actores en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Pacheco de la Espriella (2002-2006)	409
5.05.	Costa Rica. Interrelación de Lanamme con otros Actores de la Política de la Infraestructura Vial Nacional	419
5.06.	Proyecto de carretera, concebido como agrupamiento de proyectos, de diseño y construcción (separado) y diseño y construcción (junto), asociado a las contrataciones de verificación de la calidad	433
5.07.	Organigrama del Conavi del 2000	438
5.08.	El fraccionamiento de proyectos y la organización del Conavi, 1998-2006	441

	Denominación	Pág.
5.09.	Mopt y Conavi: Nivel de madurez de procesos y procedimientos, 1999-2006	448
5.10	Plan Nacional de Transporte, 2011-2035: Red Vial de Alta Capacidad y la Red de Mediana Capacidad, 2011	503
5.11	Plan Nacional de Transporte 2011-2035: Red Vial de Alta Capacidad y la Red de Mediana Capacidad, considerando las rutas actuales, 2011	504
5.12	Actores ejecutores de la política en la Administración Arias Sánchez (2006-2010) y Administración Pacheco de la Espriella (2010-2014)	521
5.13.	Actores relevantes de la política de infraestructura vial nacional en el periodo 2006-2014	529
5.14.	Empresas que conforman la tendencia al oligopolio relacionadas con obra vial nacional, sus relaciones con el Consejo de Administración del Conavi, periodo 2006-2014	534
5.15.	Conavi y Mopt, Madurez de los procesos y procedimientos, 2006-2014.	566
5.16.	Programa de Conservación de Vías y Puentes: Relación entre los actores privados y los actores públicos, 2006-2014	577

Lista de gráficos

	Denominación	Pág.
1.1.	Comparación de los resultados de las evaluaciones del estado de la red vial nacional durante los años 2002-2004, según IRI	38
1.2.	Evaluación estructural de la red vial nacional en el año 2004	39
1.3.	Ingresos recibidos por el MOPT/CONAVI según años 1998-2004	40
1.4.	Costa Rica, Red Vial Nacional, índice de regularidad internacional (IRI), 2010 y 2012	44
1.5.	Costa Rica, Red Vial Nacional, condición estructural (FWD) 2008 y 2012	44
1.6.	Distribución General de las Categoría de Deflectometría. Evaluación de la Red Vial Nacional, 2014-2015	45
1.7.	Distribución General de las Categoría de IRI para pavimentos flexibles. Evaluación de la Red Vial Nacional, 2014-2015	45
1.8.	Estado de la red vial nacional, según el GRIP Number, 2014-2015	46
1.9.	Comparación de los índices de: competitividad, infraestructura y calidad de las carreteras de los diez países con el menor ingreso per capital a nivel mundial y Costa Rica, 2012	54
1.10	CONAVI: Noticias sobre la red vial nacional y la institución, clasificadas como negativas, positivas y neutrales, 2012	56
4.1.	Costa Rica. Toneladas Métricas Transportadas por Ferrocarril, 1986-1994	258
4.2.	Costa Rica. Vehículos en Circulación, 1990-1999	262
4.3.	Costa Rica. Pasajeros por Kilómetro de la Red Vial Nacional, 1990-1999	263
4.4.	Costa Rica. Toneladas de Mercancías por Kilómetro de la Red Vial Nacional, 1990-1999	264
5.1.	Costa Rica. Vehículos Inscriptos, 1990-2009	378
5.2.	Costa Rica. Turistas Extranjeros, 1989-2009	379
5.3.	Costa Rica. Población, 1998-2009	380
5.4.	Costa Rica. Exportaciones en Toneladas, 1998-2009	382
5.5.	Costa Rica. Vehículo por Kilómetro de la Red Vial Nacional, 1990-2014	493

5.6.	Costa Rica. Turistas y Población por kilómetro de Red Vial Nacional, 1990-2014	494
------	--	-----

Lista de fotografías

	Denominación	Pág.
4.1.	Costa Rica. Placa de Construcción del Puente Francisco J. Orlich B, en la Administración José María Figueres Olsen (1994-1998)	255
4.2.	Costa Rica. Inauguración de la Carretera a Caldera, por el Presidente de la República, periodo 2006-2010, Oscar Arias Sánchez	256
4.3.	Costa Rica. Inauguración de la ampliación de la Carretera Interamericana, en Pérez Zeledón, desde el puente sobre el Río Jilguero hasta el puente sobre el Río Convento, por el Presidente de la República Abel Pacheco de la Espriella, periodo 2002-2006	256

Lista de abreviaturas

Siglas	
ASQC	American Society for Quality Control
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CAF	Marco Común de Evaluación, CAF, por sus siglas en inglés
CICGP	Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
COREC	Comisión Consultiva para la Reforma del Estado
Conavi	Consejo Nacional de Vialidad
ECA	Ente Costarricense de Acreditación
EFQM	Fundación Europea para la Administración de la Calidad
ESPH	Empresa Servicios Públicos de Heredia
Flacso	Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fundibeq	Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad
GAM	Gran Área Metropolitana
G-7	Grupo de los siete, conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública

Siglas	
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ISO	International Organization for Standardization
IFC	Instituto Federal de la Calidad
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
JUSE	Unión de científicos e Ingenieros japoneses
MCP	Mejora Continua de Procesos
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Lanamme	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales
NGP	Nueva Gestión Pública
NGPAL	Nueva Gestión Pública para América Latina
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PHVA	Las siglas PDCA son el acrónimo de Plan, Do, Check, Act (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar)
Procomer	Promotora de Comercio Exterior
Setena	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SP2000	Iniciativa Servicio Público (2000) de Canadá

Siglas	
Supen	Superintendencia de Pensiones
UCR	Universidad de Costa Rica
Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

SEP Sistema de
Estudios de Posgrado

Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Jorge Alberto Uscuez Rodriguez, con cédula de identidad 04-0136-0125, en mi condición de autor del TFG titulado La Política Pública de la Infraestructura Vial Nacional de Costa Rica (1988-2014)

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI ☒ NO ☐

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:

Nombre Completo: Jorge Alberto Uscuez Rodriguez

Número de Carné: 823818 Número de cédula: 04-0136-0125

Correo Electrónico: uscuezrja@gmail.com

Fecha: 26/9/2019 Número de teléfono: 85054483

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Doctor Erick Mata Abdelnour


FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

1.Introducción

La red vial nacional de Costa Rica, era orgullo nacional en 1985, debido a que las misma se mantenía en buen estado y era una de las redes con mayor densidad de América, aunque países como Estados Unidos, Canadá, México y Brasil, contaban con una red vial nacional cientos de veces más grandes que la de Costa Rica, al comparar la longitud de las mismas con sus territorios, su densidad, se encontraba muy por debajo de la costarricense.

El escenario es otro a finales de los noventa, cuando se reorienta la política de infraestructura vial nacional, si bien la red, aún tenía cierto liderazgo en cuanto a densidad, la misma se encontraba en un 90% en mal estado, ella ya no era orgullo nacional.

En el 2014, el escenario aliciente de Costa Rica de dos décadas en el pasado no se había recuperado, ya que, para ese año, el país, se encontraba en el lugar 115 entre 144 países en calidad de la red vial nacional, por debajo de sus homólogos países centroamericanos.

La alta densidad de carreteras, identificada en el periodo 1998-2014, es producto del vertiginoso crecimiento de la red vial, desde los años cincuenta y hasta el año 1985, año en que se desaceleró el mismo.

Para ese año, la red vial nacional, no sólo no deja de crecer, al menos al ritmo de las décadas pasadas, sino comienza su deterioro, a tal punto que para el año 1995, únicamente el 9% de las mismas se encontraban en buen estado. En tan sólo 10 años (1985-1995), fue destruido, mediante la ausencia adecuada de mantenimiento y conservación, el mayor activo nacional del país; no solo en extensión, sino en valor; que había sido logrado, en 35 años de esfuerzo (1950-1985); en el periodo 1998-2014, Costa Rica, sería el país Centroamericano, con la mayor densidad de carreteras, pero con las peores de la región.

La desaceleración de la construcción de obra nueva, y el abandono de la conservación y mantenimiento de la red vial existente, identificada en los últimos años de la década de los noventa, es producto de las medidas de contención del gasto público, implementadas desde el inicio del nuevo estilo nacional de desarrollo, inaugurado en la Administración Monge Álvarez (1982-1986), así como de los problemas institucionales y de gestión del entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y los entes públicos relacionados con el mismo.

A finales del año de 1997 y principios de 1998, en Costa Rica, se le intentó darle respuesta al problema público de la deficiente red vial nacional, en el marco del nuevo estilo nacional de desarrollo, y por ello se gestionó en la Asamblea Legislativa la reorientación de la política de la infraestructura vial nacional, mediante ley de la República, con el propósito de que la construcción, la conservación y el mantenimiento vial, se llevará a cabo por empresas privadas, y no por medio de funcionarios y activos del Estado, lo anterior, a partir del estudio Louis Berger Internacional (1998), mismo que había sido financiado por el Banco Mundial.

La propuesta original, de reorientación de la política, proponía inicialmente, abarcar la problemática de la conservación y mantenimiento vial, tanto de la red vial nacional como de la red vial cantonal.

La propuesta presentada a la Asamblea Legislativa, por el Poder Ejecutivo de la Administración Figueres Olsen (1994-1998), difería, de las recomendaciones de Louis Berger Internacional, principalmente, en que la consultora visualizaba la política vial, integrada a una política general e integral de transporte, que comprendiera, no sólo el transporte por carretera, sino el transporte ferroviario, aéreo, marítimo y fluvial, y la integración del transporte privado con el transporte público.

La anterior propuesta, fue sustituida por un segundo texto en la Asamblea Legislativa, para adicionar al ámbito de acción de la política, la obra nueva, y restringir la misma, sólo a la red vial nacional, pero igual, que la propuesta original, no integrada a otras modalidades de transporte, ni considerando el binomio transporte privado-transporte público.

A partir de esa segunda propuesta, en mayo de 1998, se aprueba la Ley 7798, mediante el que se crea el Consejo Nacional de Vialidad, se redefinen las competencias del entonces Ministerio de Obras Públicas y se establece el Fondo Vial Nacional, con lo que la construcción, conservación y mantenimiento de la obra vial nacional, estaría a cargo de empresas, contratadas bajo concurso público.

En el año de 2001, se redefine parcialmente la política pública, y por ende la Ley 7798, mediante la Ley 8114, denominada Ley de Simplificación y Eficiencia de Tributaria, instituyéndose el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) de la Universidad de Costa Rica, como fiscalizador de la red vial nacional.

El Fondo Vial Nacional, que fue constituido inicialmente, en el año de 1998, mediante la Ley 7798, fue redefinido en el año 2001, mediante Ley 8114, para asociarlo al impuesto único de los combustibles y brindarle participación en él al Lanamme, en el 2007, mediante la Ley 8603 fue modificado, para asegurar el giro oportuno de los fondos a dicho laboratorio.

Concordante con la política de restricción del gasto público, del Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, durante las dos administraciones consecutivas del Partido Unidad Social Cristiano (PUSC) (1998-2006) se decide, en la Presidencia de la República y en el Ministerio de Hacienda, no honrar el mecanismo para asignar recursos al Fondo Vial Nacional que la legislación había establecido, ni cumplir con los mandatos de la Sala Constitucional, generados en recursos de amparo, presentados por la ciudadanía, para que se respetaran los compromisos financieros del Estado con el Fondo Vial Nacional.

A finales de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), se habían dejado de girar al Fondo Vial Nacional, unos 50 mil millones de colones, hecho que se mantuvo en la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006).

La restricción del gasto público, al menos en cuanto, a los montos que debían girarse al Fondo Vial Nacional, no fue aplicado en las dos administraciones del Partido Liberación Nacional (PLN), sucesivas (2006-2014), ya que, en ambas administraciones, se decide brindar los recursos financieros que la ley establecía, y se gestionan y obtienen recursos y donaciones, por más de 1000 millones de dólares para las obras viales.

La restricción del gasto público, en el periodo 1998-2014, que en los primeros años ocho, afectó el monto girado al Fondo Vial Nacional, y que, en los siguientes, esa limitación no existió, fue permanente durante todo el periodo, en otros aspectos, como la restricción de la creación de plazas, el crecimiento del presupuesto en ciertos aspectos, o la contratación de personal.

Si bien en las dos administraciones del Partido Liberación Nacional (2006-2014), fueron girados los fondos pertinentes al Fondo Vial Nacional y se obtuvieron recursos de organismos internacionales, el problema de la deficiencia de la red vial nacional, continuó en dichos años.

Aún con la reorientación de la política pública de infraestructura vial, que buscaba su mejora, organismos nacionales e internacionales, se han pronunciado sobre la deficiente red vial nacional. Estudios de la Contraloría General de la República, Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme), del Grupo Consenso y del Foro Económico Mundial, hacen un llamado de tal situación, incluso cada año durante el período 2007 al 2014, este último organismo internacional, sitúa al país en promedio en el lugar 18 en la peor calidad de la red vial nacional entre 131 a 144 países analizados, lo que es congruente con las manifestaciones de la ciudadanía a finales de la Administración Chichilla Miranda (2010-2014), tendientes al cierre del Consejo Nacional de Vialidad, el ente ejecutor de la nueva política, creado con la reorientación de la misma, lo que es una clara evidencia de la insatisfacción ciudadana con la política pública de la infraestructura vial nacional que se implementó.

En el periodo de estudio (1998-2014), el país aumentó su flota vehicular, al pasar la misma de 594.148 vehículos a 1.187.624 vehículos, los ingresos de turistas aumentaron de 942.853 a 2.427.491 y la población creció de 3.2 millones a 4.7 millones, por lo que aumentó considerablemente, la demanda de los servicios de la red vial nacional, ya que existen un número mayor de personas que requieren transitar por las carreteras, en un número mayor de vehículos.

La investigación tuvo como objetivo general el siguiente:

Explicar los elementos que influyeron para que la reorientación de la política pública de la infraestructura vial, período 1998-2014, no lograra solucionar el problema de la deficiente red vial nacional y proponer elementos sustanciales e institucionales para que sean considerados en una nueva reformulación de la política.

La investigación, a diferencia de otros estudios realizados en el país fundamentalmente desde la dimensión ingenieril, sin apartarnos del todo de los mismos, pretendió explicar lo señalado en el objetivo propuesto, desde el análisis de una política pública, bajo un enfoque neo institucionalista, es decir desde el análisis de las reglas formales e informales, el juego de los actores, sus recursos y estrategias, y basada en la Nueva Gestión Pública.

Seguidamente, se hará referencia al problema de investigación, las principales perspectivas teóricas, se expondrá el objetivo y problema por investigar, aspectos teóricos relacionados con la formulación de la política pública y la implementación de las mismas.

CAPÍTULO I.

PROBLEMATIZACIÓN

En el presente capítulo se evidencia el fracaso de la reorientación de la política pública de infraestructura vial nacional, de 1998, para resolver el problema público de la deficiente red vial nacional a lo largo de cuatro administraciones, de 1998 al 2014.

Se expone la importancia de la realización de la investigación para determinar las causas del fracaso en mención, dada la relevancia de la red vial nacional, tanto como patrimonio público, así como eje fundamental de desarrollo económico y social.

Se formula el problema y objetivo general de la investigación, así como los problemas y objetivos particulares.

El capítulo se divide en los subcapítulos siguientes:

- i. El problema público en la coyuntura de transformación del Estado.
- ii. La reorientación de la política pública de infraestructura vial nacional.
- iii. Resultados de la reorientación de la política pública del período 1998-2014.
- iv. Investigaciones realizadas previamente.
- v. Periodo de estudio.
- vi. La pregunta general de investigación y las preguntas derivadas.
- vii. Objetivo general y objetivos específicos de la investigación.
- viii. Supuestos iniciales de investigación.
- ix. Importancia de realizar la investigación.

1. El problema público en la coyuntura de transformación del Estado

En el presente subcapítulo se conceptualiza el problema público de la deficiente red vial nacional y la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional de 1998, en el marco del estilo nacional de desarrollo seguido por el país desde la Administración Monge Álvarez (1982-1986).

1.1. El Nuevo estilo nacional de desarrollo¹

Las políticas públicas que se formulan e implementan en un determinado periodo, son concordantes con el estilo nacional de desarrollo² del país en ese momento, en tanto ellas responden al movimiento concreto de factores económicos, sociales, culturas y políticos y al rumbo y ritmo, que una sociedad ha establecido en ese momento histórico, en donde los factores políticos son de primer orden.

Para entender la política pública de infraestructura vial nacional, se hace necesario entonces, ubicarla en el estilo nacional de desarrollo vigente en el periodo de estudio (1998-2014), ese es el denominado “Nuevo estilo nacional de desarrollo”, por el sociólogo Jorge Rovira Más (Rovira, 2004).

De conformidad con Jorge Rovira Mas (2004) la crisis económica de 1980-1982 canceló el estilo nacional de desarrollo que había seguido el país desde la segunda Posguerra Mundial, y a partir del periodo 1984-1985, con la firma del primer Programa de Ajuste Estructural entre el gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial y su ratificación por parte

¹ En el capítulo 2, en que se tocan los aspectos teóricos de la investigación, se hace referencia al estilo nacional de desarrollo, en el presente capítulo, a partir principalmente de Rovira (2004), para entender la problemática, en el que se enmarca la hipótesis causal del problema público y la hipótesis de intervención, en el capítulo siguiente, se sientan las bases, para explicar la formulación y la implementación de la política.

² . La noción de estilo de desarrollo lo “que busca es describir, e igualmente aprehender sucintamente y de un modo comprensivo, el movimiento concreto que sigue una sociedad particular, no un tipo genérico de ella, durante un lapso histórico. No se trata sólo de los componentes socioeconómicos, sino también de los políticos, de los culturales y de los medioambientales” (Rovira, 2004, pág. 311), de ahí, que es diferente al concepto de modelo de desarrollo, debido a que con este último se alude por lo general a una “elaboración teórica que remite a un conjunto de variables, consideradas estratégicas o primordiales y casi siempre de naturaleza económica, cuya interrelación permite explicar el dinamismo seguido por determinados tipos de sistemas socioeconómicos” (Rovira, 2004, pág.311).

En el concepto de estilo de desarrollo los factores políticos, es especial, los internos, desempeñan un papel crucial de primer orden, en tanto en el concepto de desarrollo económico, las variables consideradas estratégicas, son de orden económico. (Rovira, 2004 y Graciarena, 1976)

de la Asamblea Legislativa, se inicia la conformación del denominado nuevo estilo nacional de desarrollo en el país (Rovira, 2004 y Garnier y Blanco, 2010).

Un factor condicionante del estilo ha sido el proceso de globalización y apertura comercial entre los países, así como una interdependencia compleja entre los mismos, el que se encuentra aunado a otros dos factores, la hegemonía que ha recobrado el pensamiento económico neoclásico, corriente teórica que plantea la restitución del mercado como institución vertebral de la sociedad y concomitantemente la disminución del Estado y la importancia que han adquirido algunos organismos financieros internacionales y otras entidades nacionales que poseen alcance internacional, mismos que mayoritariamente forman el Consenso y Post-Consenso de Washington (Rovira, 2004, Vargas, 2005, e Hidalgo, 2000).

En cuanto a los factores determinantes, se establece la influencia del gobierno de los Estados Unidos de América, a partir de la ayuda económica gestionada y obtenida por la Administración Monge Álvarez (1982-1986), con el propósito de solventar la crisis económica de finales de la década de los 70 y principios de los años 80, que impulsó medidas neoliberales en el país, a su vez en esa misma década existió un cierto pacto entre los dos partidos mayoritarios de ese entonces, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), que impulsan, de conformidad con los condicionantes del Consenso y Post-Consenso de Washington, un aumento de la participación del mercado a costa de la disminución del protagonismo del Estado, no sólo en la economía, sino en general en la Sociedad (Rovira, 2004, Vargas, 2005, y Hidalgo, 2000).

Las élites económicas tienen también gran influencia en el nuevo estilo nacional de desarrollo, el que es afín a sus intereses, entre ellas los grandes comerciantes internacionales, los provenientes del sector financiero, las empresas turísticas y los productores para el mercado internacional, que se han visto beneficiadas con la reestructuración de la economía, así como el nuevo papel del Estado, menos interventor (Rovira, 2004).

El “Nuevo estilo nacional de desarrollo”, propone la reestructuración de la sociedad, con miras al fortalecimiento y preponderancia del mercado, la disminución del papel del

Estado y la participación de la Sociedad Civil, en campos que estaban asignados al Estado, sensible a la pobreza, pero no a la desigualdad (Rovira, 2004).

Sobre el particular el Banco Mundial, indica, lo siguiente,

Costa Rica ha registrado una expansión económica estable en los últimos 25 años, debido, principalmente, a la implementación desde finales de la década de los 80 de una estrategia orientada hacia el exterior, un crecimiento liderado por las exportaciones, la apertura a la inversión extranjera y una gradual liberalización del comercio.

La economía creció a un ritmo promedio anual del 5% a lo largo de los 90 y generalmente ha superado el promedio de crecimiento de la región en el actual milenio.

A pesar de que Costa Rica pudo disminuir la pobreza de 20.2% en 2006 a 18.5% en 2009, para 2010 y 2011 el promedio de personas viviendo en pobreza aumentó a 21.3% y 21.6%, respectivamente.

[...] para 2010, la desigualdad también aumentó. El coeficiente Gini pasó de 0.439 en 2009 a 0.434 en 2010. (Recuperado el 04 de diciembre de 2014 de <http://www.bancomundial.org/es/country/costarica/overview>)

De conformidad con Rovira (2004), los cuatro pilares que sustentan la estrategia de reformas económicas que otorga la dirección al nuevo estilo nacional de desarrollo, son las siguientes:

- i. Liberalización del comercio exterior y retorno a las exportaciones como motor de la economía.
- ii. Reforma del sistema financiero.
- iii. Reforma funcional del papel del Estado y su reducción institucional.
- iv. Reforma laboral.

En estos cuatro pilares, ha imperado como dirección, los postulados neoliberales, en que el mercado es el gran protagonista.

El crecimiento económico propio del nuevo estilo nacional de desarrollo, si bien se ha mantenido constante, y superior a países de la región, no ha producido equidad, todo lo contrario, la misma se ha visto afectada.

En síntesis, el nuevo estilo nacional de desarrollo

es sesgado hacia las exportaciones en materia de estrategia de desarrollo, como reproductor de heterogeneidad creciente en punto a la estructura económica, como tendiente a la segmentación de la sociedad y propenso a debilitar la inclusividad [...] también como expresión de su movimiento, habría que describirlo como generador de descrédito de las principales élites partidarias y de algunas de las instituciones políticas claves de la democracia representativa vigente [...]. En cuanto a la dirección que sigue el estilo, esta es pro mercado y de debilitamiento

del papel que históricamente ha desempeñado el Estado en la sociedad costarricense [...]. (Rovira, 2004, pág.340)

Entonces la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional a partir de 1998, se encuentra inmersa en el contexto del nuevo estilo nacional de desarrollo, en el que se privilegia al mercado en deterioro del Estado, con una fuerte orientación a la inserción en el mercado mundial y al fomento del turismo, dicho estilo ha fomentado una desigualdad entre la población. Como se tratará más adelante la reorientación de la política está fundamentada en una fuerte base de participación privada.

En materia de infraestructura vial el Estado pasó de ser un ente ejecutor a un ente supervisor – regulador, ello llevó a dejar en el ámbito privado el diseño, la construcción y la fiscalización técnica, de ahí, que el Mopt, a partir de la aprobación de la Ley 7798, en 1998, renuncia de construir, conservar y mantener la red vial nacional, con sus funcionarios, maquinaria, herramienta y materia prima, y realiza dicha gestión, mediante la contratación de empresas privadas, mediante concurso público, e incipientes iniciativas de concesión de carreteras.

1.2. Transformación del Estado en la década de los noventa y en el periodo 1998-2014

La política pública intenta brindar solución a un problema público, que es reconocido como tal, por las autoridades del Estado, con su incorporación en la agenda pública se reformulan competencias de actores y se les dota de recursos, se define el marco institucional, de ahí, que entonces interesa, para el caso concreto de la política pública de infraestructura vial nacional, conocer la tendencia de la reforma del Estado, en el momento en que se reformula la política, en el marco del nuevo estilo nacional de desarrollo.

Las medidas propuestas por el Consenso de Washington y el Post-Consenso de Washington, para el Estado, impregnadas e incluso orientadoras del nuevo estilo nacional de desarrollo, visiblemente han sido incorporadas en la reforma del Estado en Costa Rica (Hidalgo, 2000, Rovira, 2004, Vargas, 2005 y Rivera, 2006).

En los años 90 los gobiernos de Calderón Fournier (1990-1994) y Figueres Olsen (1994-1998), siguieron una marcada orientación neoliberal con respeto a la reforma del Estado, orientación que tímidamente se había incorporado en los dos gobiernos anteriores, el de Monge Álvarez (1982-1986) y Arias Sánchez (1986-1990), en que se habían llevado a cabo medidas de contención del gasto público y la descentralización y desconcentración de las organizaciones públicas (Rivera, 2006 y Hidalgo, 2003).

La Administración Calderón Fournier (1990-1994), en cuanto a la reforma del Estado, tiene como norte la disminución del Estado, no sólo en la economía, sino en otras actividades, en función de un mayor protagonismo del mercado, lo que era acorde con las reformas que se llevaban a cabo en todo América Latina (Rivera, 2006), impulsada por el Consenso de Washington, así como por los neoliberales nacionales.

De conformidad con Roy Rivera (2006), la definición dada por el entonces Ministro de Hacienda Thelmo Vargas, ejemplifica la reforma del Estado que terminó imponiéndose en la Administración Calderón:

Reforma del Estado debe significar achicarlo (para que su costo sea soportable por la ciudadanía a la que aquél está llamado a servir), y hacerlo más eficiente (para que dé mejores servicios). Es necesario reducir el déficit fiscal, para evitar tener que pagar tanto interés sobre la deuda pública, y para ello hay que actuar sobre el principal reglón de gasto: salarios y cargas asociadas con ellos. Es necesario profundizar la transferencia de servicios públicos al sector privado. (Citado por Rivera, 2006, pág.167)

En la Administración Calderón se lleva a cabo procesos de movilización voluntaria del Estado al sector privado, por lo que miles de empleados públicos dejan sus puestos y se incorporan al sector privado, se dan una serie de reformas al sistema de pensiones, se privatizan empresas del Estado, se revisa el régimen de exoneraciones, se da una reforma al Sistema Nacional de Aduanas, que incluye una revisión a las denominadas barreras arancelarias y no arancelarias.

Durante la Administración Figueres Olsen (1994-1998), la reforma del Estado fue el objeto central del Programa de Ajuste Estructural (PAE III), aprobado en 1995, en el segundo año de esa Administración, ocurre el pacto Figueres-Calderón, donde se llega a consenso entre el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana, que se materializa en acuerdos entre diputados de ambas fuerzas políticas, para cerrar, modificar o crear, entes públicos, incluso se establece a partir de 1995 la “Comisión Especial Mixta para que Estudie y Dictamine la Legislación Necesaria para Reformar y Modernizar la Administración Pública”, que le correspondió analizar, dictaminar e impulsar una serie de leyes para la reforma del Estado.

En la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), gobierno de corte neoliberal, continúa el proceso de reforma del Estado, correspondiéndole, la implementación de entes públicos, creados o reformados, en la Administración Figueres Olsen, algunos fueron los denominados “Consejos” del Ministerio Obras Públicas y Transportes, entre los que destaca el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), así como la transformación de otros entes públicos, y los intentos del rompimiento de los monopolios estatales.

La reforma del Estado en la década de los noventa, estaba dirigida a:

- i. Disolución o intento de disolución de los monopolios ligados con las actividades de ferrocarriles, los puertos nacionales, la banca nacional, los seguros, las telecomunicaciones, los licores y los derivados del petróleo (Rivera, 2006).
- ii. Venta de empresas públicas. (Rivera, 2006).
- iii. Reestructuración del aparato institucional del Estado. (Rivera, 2006).
- iv. Reacomodo de las instituciones a los imperativos de la actividad productiva y, en general, a las reglas del juego de mercado. Rivera, 2006).
- v. La incorporación del empresario privado al Estado, incluso como representante de cámaras empresariales en las juntas directivas de los entes públicos, independientemente del proceso político electoral. (Vásquez-Rodríguez, 2008).

En esta coyuntura de reforma del Estado, acentuada en la Administración Figueres Olsen (1994-1998), en que se pretendía una participación menor en la economía del Estado y una mayor del mercado, de conformidad con el nuevo estilo nacional de desarrollo, ocurre la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional, que sería concordante con dicho estilo y con la reforma del Estado impulsado en dicha época, en tanto la política se reformula para que se brinde una amplia participación privada en la construcción de la obra vial nacional.

1.3. La política pública de red vial nacional antes de 1998

A partir de los estudios de Carolyn Hall (1975), que siguió el modelo de Taaffe (1963), se identifica en Costa Rica, desde los años previos a su independencia y hasta los años ochenta³, seis etapas en el desarrollo de las redes de transportes, principalmente vial y ferroviaria, en lo que dicha autora en los años setenta denominaba la expansión del transporte en Costa Rica, que denotan la orientación de la política pública de la red vial, en tanto se asocia, con eventos de importancia económica y social de cada periodo estudiado, que son las siguientes:

³ Carolyn Hall (1975) realiza su estudio en los años 70, pero la que ella denominada la sexta etapa de integración, sigue en la década siguiente, ya que el desarrollo de la red vial nacional tiene una tendencia a la integración, lo que denota a partir de los proyectos que se siguen desarrollando durante los años 70 y 80, como es el caso de la denominada ruta 32 (San José-Limón) construida entre 1978 y 1987, la denominada nueva carretera a Caldera (ruta 27), diseñada en 1978 e inaugurada en 2005 o la Carretera de la Costanera Sur (ruta 34), proyecto de 1978, retomado en 1983 inaugurado en el 2010.

- i. Asentamientos interiores aislados.
- ii. Línea de penetración y establecimiento de puertos.
- iii. Desarrollo de rutas secundarias.
- iv. Extensión de rutas secundarias para formar una red radial.
- v. Avenida central de alta prioridad e integración de la red en el interior.
- vi. Integración.

La primera etapa la de asentamientos interiores aislados ocurre antes de la independencia de España, caracterizándose por una serie de caminos al interior del país, como puede observarse en la Figura.1.01, de ahí que la política pública de la infraestructura vial en esta tierna etapa, estaba destinada al desarrollo de las actividades internas.

La segunda etapa denominada de línea de penetración y establecimiento de puertos, que ocurre después de la independencia de Costa Rica en 1821, se construyen líneas de penetración entre el interior y las costas del Pacífico y Caribe, de ahí que la política de la infraestructura vial en esta etapa consideraba a la red vial nacional como un promotor del desarrollo económico del país, fundamentado en ese momento en la floreciente economía de exportaciones primarias (Hall, 1975), entre 1843 y 1847, a través de la Sociedad Económica Itineraria se construyó un camino de carretas entre la Depresión Central y la Costa del Pacífico, permitiendo la incorporación de Costa Rica en la economía mundial, esta segunda etapa se puede observar en la Figura.1.01.

En la tercera etapa la red vial nacional tenía el objetivo de seguir contribuyendo a la integración del país a la economía mundial, a la que el país pretendía integrarse mediante el auge de las exportaciones, de ahí que, en la segunda mitad del siglo XIX, la construcción de una salida hacia el Atlántico preocupó a todos los gobiernos (Hall, 1975), debido a que esa ruta permitía un flujo de las mercancías de exportación más eficiente. Durante finales del Siglo XIX y principios del Siglo XX, existían dos ferrocarriles, uno al Pacífico y otro al Atlántico, que llegaban directamente a los correspondientes puertos, en donde se exportaban de café y banano.

La línea atlántica fue propiedad de una compañía británica, mientras que el ferrocarril al Pacífico fue operado por el gobierno de Costa Rica. Ambos ferrocarriles tenían estaciones en San José y Alajuela, pero había probablemente muy poco traslado de mercancías entre las dos líneas. Permanecieron, en efecto, dos rutas de penetración sin conexión, diseñadas para servir una economía de exportaciones primarias. Sus hinterlands se ensancharon gradualmente a través de la construcción de caminos alimentadores y ramales ferrocarrileros hacia áreas de nueva producción para exportación. Este proceso representa la tercera etapa en el modelo de Taaffe, era parcialmente contemporáneo con la construcción de las principales líneas de penetración entre el interior y las costas. (Hall, 1975, pág.14)

Alrededor de las líneas de ferrocarril al Atlántico y el Pacífico, desde la construcción de los mismos, se generaron una serie de caminos y ramificaciones de la red ferroviaria,

ambos muchas veces sin el permiso y la coordinación con las autoridades públicas, sobre esta base, se desarrolla la cuarta y quinta fase.

En la cuarta y quinta fase se relaciona directamente con la preeminencia de una sola región que contiene una ciudad primaria, de tal forma que en

Costa Rica todas las rutas tenían el mismo foco: San José en el interior del país. La Depresión Central, la principal área de asentamiento en la época colonial, ha retenido su predominio [...]. Este patrón de asentamiento difiere de muchos otros países en América Latina, donde las regiones de colonización inicial se abandonaron conforme se abrieron. (Hall, 1975, pág.16)

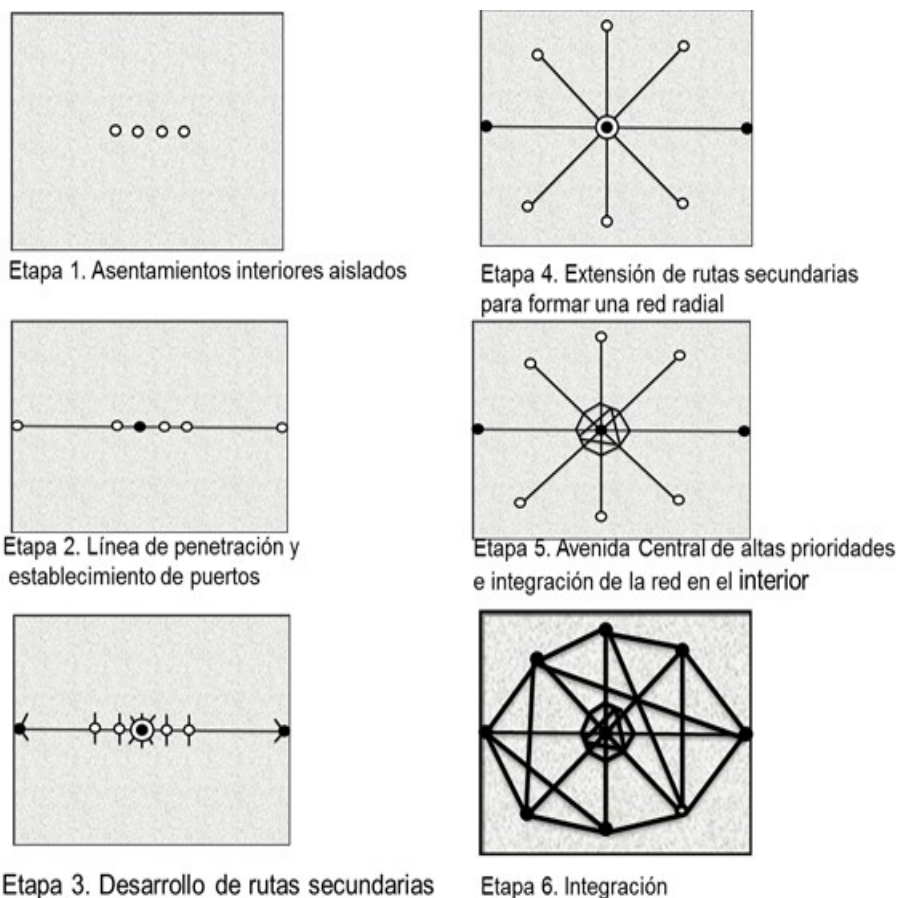


Figura 1.01.
Costa Rica. Desarrollo de la red vial
 Fuente: Carolyn Hall 1975.

En los años 70 había una interconectividad superior al resto del país, entre San José y San Ramón, y entre San José y Cartago.

En 1972, la red de carreteras y ferrocarriles en la Depresión Central entre Turrialba y San Ramón era mucho mejor interconectada que la red nacional. El patrón radial en esa región comenzó a desaparecer. En el resto del país, sin embargo, existía cuando mucho, una red extremadamente

incompleta, y más de la mitad del territorio nacional, particularmente en el este, todavía carecía de vías de comunicación permanente. (Hall, 1975, pág.21)

Entre los años 70 y 80 se observa una política de infraestructura vial nacional de fomento al desarrollo económico, en ese entonces existía en el país, la necesidad de la diversificación económica, y no sólo la dependencia de los productos de exportación agrícola tradicional, como era el café y el banano, y de poder desarrollar la distribución de alimentos básicos en todo el territorio nacional. A diferencia entonces de los productos de exportación tradicional, que debían exportarse a través de los puertos, de ahí, que la red vial debía dirigirse hacia los mismos, en esa época, la diversidad de producción, destinada a países centroamericanos, así como al mercado nacional, exigía una red vial nacional, que cumpliera esos requerimientos, ya que el trasiego de esos productos, se realizaba principalmente por carretera.

Esa necesidad de distribuir los productos al mercado nacional o centroamericano, exigió la interconectividad periférica, por lo que, afloraron proyectos viales en la zona norte, en el sur, surgió el proyecto de la costanera sur (Hall, 1975).

Esa transición desde una red radial hacia una interconectada implicaron en esa época cambios profundos en la organización espacial, entre tanto la exportación tradicional disminuida, rutas directas entre todas las regiones permitieron un aumento de flujo de comercio interno, era la época del desarrollo hacia adentro, en la política de la infraestructura vial nacional, debía responder a ella. (Hall, 1975).

En la Administración Oduber (1974-1978) se diseñaron o iniciaron proyectos viales para la integración de la red vial, de ahí el inicio de la construcción de la ruta 32 (carretera San José-Limón) en 1978, el diseño de la ruta 27 (Carretera a Caldera) en 1978 y la ruta 34 (Costanera sur) en 1978.

En la figura se puede observar la composición de la red vial nacional.

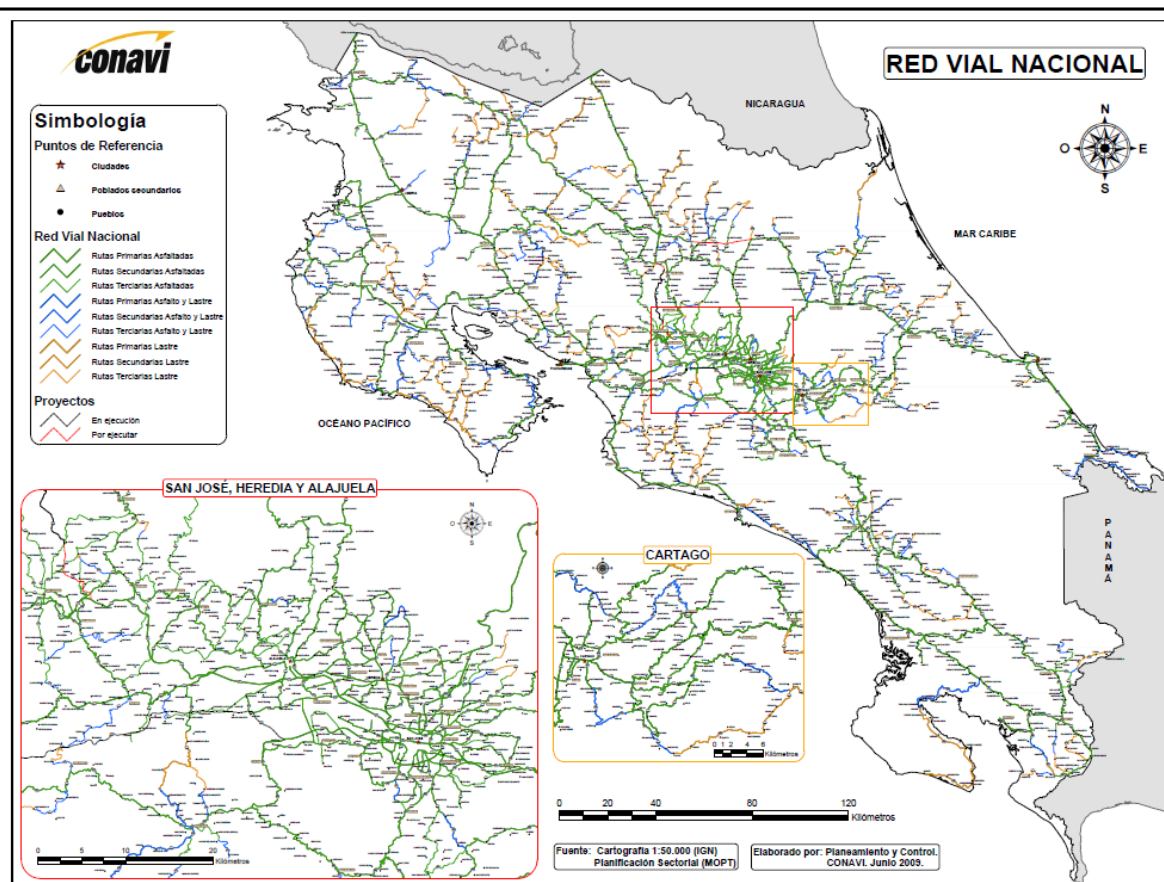


Figura 1.02.
Costa Rica. Red vial nacional
 Fuente: CONAVI

A finales de los años setenta y principios de los años ochenta, varios estudios realizados por diferentes consultores, entre otros SYSTAN International, Inc, BEL Ingeniería S.A, Roy Jorgense Associates, Inc, confirmaron que muchas de las carreteras existentes sufrían de un mantenimiento inadecuado por lo, que el mejoramiento, conservación y mantenimiento de la red vial nacional, debía tener una prioridad mayor que la construcción de nuevas carreteras (Louis Berger, 1998), recomendaciones que no fueron atendidas, lo que se evidencia con el gran deterioro de la red, alcanzado en 1995, con alrededor de únicamente, alrededor del 9% de las carreteras en buen estado.

Producto de las medidas de contención del gasto público, propios de los programas de ajuste estructural de los años ochenta y noventa, así como falta de visión de los gobernantes

en esos años, que no relacionaron la importancia de la red vial nacional en el desarrollo económico y social del país, la red se encontraba en el segundo quinquenio de la década de los noventa en esta deplorable (Estado de la Nación, 2005).

En la Administración Figueres Olsen (1994-1998) se inicia una transición de la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional, en esa administración se da prioridad al mantenimiento vial, con participación de la empresa privada, mediante el denominado programa “Objetivo Cero Huecos”, que inicia en 1997.

Más que un proceso de simple bacheo, este plan piloto buscó, mediante 11 licitaciones, establecer las bases de un nuevo concepto de mantenimiento por empresas privadas con un control de calidad, tanto en lo relativo a producción de mezcla asfáltica como su colocación en el campo.” (Mopt, 1998)

Con el programa se cubrió 1.300 kilómetros de carretera, posteriormente se cubrieron 2.600 kilómetros, mediante 23 licitaciones, dicho proyecto fue afín con el viraje del nuevo estilo nacional de desarrollo, caracterizado por una mayor participación de la empresa privada, así como la reforma del Estado impulsada en dicha administración, donde se pretendía que el estado no fuera ejecutor sino orientador, con mayor participación privada en los proyectos.

En estudio realizado por INECO⁴, en razón de la elaboración del Plan Nacional de Transportes de Costa Rica, 2011-2035, se indicaba, que existía en el 2011, una cierta coherencia entre la distribución de la población y la distribución de las rutas de la red vial nacional, no obstante la calidad de la red que incorpora la conectividad como uno de sus elementos, presentaba importantes desequilibrios, convergiendo todas las rutas, principalmente en el valle central, y por ello, existiendo la necesidad de crear nuevos itinerarios transversales que den versatilidad a la red (INECO, 2011).

1.4. La red vial nacional en la coyuntura de transformación del Estado de la década de los noventa y en el período 1998-2014

En la Administración Figueres Olsen (1994-1998) con la aprobación de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, 7798, en los últimos meses de esa administración, se reorienta la política pública de la infraestructura vial nacional, el Consejo Nacional de

⁴ Entidad contratada y financiada a través del Fondo de Preinversión del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2011.

Vialidad (CONAVI) la novel institución sería constituida a inicios de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002).

Los años noventa en cuanto a reforma del Estado, era una época en que existían acuerdos entre las dos principales fuerzas política, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), partidos mayoritarios de ese entonces, existiendo entre ellas un cierto consenso, en cuanto a la disminución del papel del Estado en la economía, y otros ámbitos, privilegiando la participación del mercado, en concordancia con el Consenso de Washington y los bunkers de pensamiento neoliberal, nacional como internacional, todo dentro del pacto Figueres-Calderón (Vásquez-Rodríguez, 2008), de ahí que se reformaron instituciones públicas, con esa visión.

Las organizaciones públicas en su funcionamiento se acercarían más al mercado y se alejarían más de la que había sido su institucionalidad pública, permitirían la incorporación con poder de decisión de empresarios organizados, en especial en sus juntas directivas. Se crearon con mayor flexibilidad operacional, lo que implicaba que estarían excluidas de varios controles, como el político presupuestario en la Asamblea Legislativa, con cierta flexibilidad presupuestaria y legal, y particularmente, mediante alianzas públicas-privadas, se llevarían a cabo sus operaciones. (Vargas, 2005, Hidalgo, 2000, Rivera, 2006 y Vásquez-Rodríguez, 2008).

La principal institución de la política pública de la infraestructura vial nacional en el ámbito ejecutor, el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), estaría impregnada de esa reforma del Estado, por la incorporación del empresario privado a su junta directiva, la ejecución de los proyectos viales mediante la participación privada, y por una serie de medidas flexibles de su gestión, lo que se explica con detalle más adelante.

En ese contexto, fue formulada la nueva política de infraestructura vial, privilegiando al mercado, y no al Estado, en la atención de la red vial nacional, en tanto, existiría un órgano colegiado, el consejo de administración, dentro del Conavi, ente ejecutor de la política, con participación vinculante de los representantes de cámaras empresariales, a su vez las obras viales, estarían a cargo de empresas privadas, que, mediante concurso público, se contratarían para ello.

1.5. El problema público de la deficiente infraestructura vial nacional en la década de los noventa

En los años noventa una inadecuada red vial nacional, tanto en su constitución como en su estado, no permitía un adecuado flujo de personas y mercancías, necesario para apoyar e impulsar el desarrollo de todas las actividades económicas y sociales del país, permitiendo su inserción adecuada en el mercado mundial, a través, entre otros, mejorando su competitividad.

El actual estilo nacional de desarrollo estaba fundamentado en el comercio exterior, aunado a una actividad muy importante el turismo, por lo que se requería una red vial nacional integrada, que permitiera un adecuado flujo entre todo el país, y los puertos aéreos, marítimos y fluviales, de ingreso y salida de personas y mercancías, requerimiento que era similar, para el flujo de turísticas, y diera respuesta a una creciente población y flota vehicular (Louis Berger Internacional, INc,1998).

Aunado a las necesidades de integración de la red vial nacional, se cuenta en los años noventa, con una red en mal estado, para el año de 1997 el 83% de la red vial nacional se esa situación en mal estado y la mayoría de los pavimentos habían extralimitado su vida útil. (Louis Berger Internacional, INc, 1998).

Una red en mal estado y con necesidades de integración en la década de los noventa, provocaba entre otros: (Louis Berger Internacional, INc, 1998).

- i. Costos innecesarios por transporte: provenientes de reparaciones a los vehículos provocados por el mal estado de las vías; de los tiempos de espera o prolongados que implica transitar por esas vías, que por su deterioro requieren que los vehículos gasten mayor combustible.
- ii. Contaminación ambiental: Al requerirse un mayor volumen de combustible, para transitar por vías inadecuadas, provocados por el aumento de los tiempos de transporte, se contamina el ambiente.
- iii. Tiempos de transporte prolongados: Los tiempos de recorrido se prologaban innecesariamente, lo que provocaba que las actividades económicas y sociales, se retrasarán.

- iv. No satisfacer la demanda servicio de movilidad por la red vial nacional: La red vial nacional no se había adecuado al crecimiento: de la población, del ingreso de turistas, del comercio exterior, ni de la flota vehicular.

La deficiente red vial nacional, contaba con un importante obstáculo para su mejoramiento, el insuficiente financiamiento, lo que se hace evidente al revisar el presupuesto asignado, cada vez más decadente.

El presupuesto del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en 1980 había sido de 1.630 millones de colones nominales (1135 millones a colones reales tomando como base el índice general de 1978), y en 1994, producto de la restricción del gasto público había descendido a 1.243 millones de colones nominales (490 millones reales tomando como base el índice general de 1978) (Mopt, 1995).

En 1980, el país dedicaba alrededor de 18,17% del presupuesto nacional al sector transporte, para el año 1994 ese monto había disminuido al 3,9%, un año después, en 1995, únicamente el 9% de la red vial nacional se encontraría en buen estado.

Las medidas de contención del gasto público, aplicadas en una década, a partir del año de 1985, como producto del actual estilo nacional de desarrollo, que había sido inaugurado en la Administración Monge Álvarez (1994-1998), contribuyó significativamente el patrimonio vial nacional, que había construido el país, entre 1950 y 1985.

1.6. Vinculación entre infraestructura vial nacional y el desarrollo económico

Al tratar el tema de la infraestructura vial nacional en la definición del problema público por resolver, se establece un vínculo entre la infraestructura y el desarrollo económico y, por ende, en la competitividad (Mata-Abdelnour, 2011).

Para la mayoría de los economistas, la ausencia de una infraestructura adecuada, así como la provisión ineficiente de servicios de infraestructura, constituyen obstáculos de primer orden para la implementación eficaz de políticas de desarrollo y la obtención de tasas de crecimiento económico que superen los promedios internacionales [...]. La adecuada disponibilidad de obras de infraestructura, así como la prestación eficiente de servicios conexos, contribuye a que un país o región pueda desarrollar ventajas competitivas y alcanzar un mayor grado de especialización productiva. (Rozas y Sánchez, 2004, pág. 5)

De conformidad con Rozas y Sánchez (2004), existe una relación directa positiva entre infraestructura y desarrollo económico, para el caso de la infraestructura latinoamericana, ésta impacta los siguientes cuatro aspectos del desarrollo:

- i. La estructura de costos de las empresas.
- ii. La productividad de los factores.
- iii. La conectividad, accesibilidad territorial.
- iv. El bienestar general de la población.

Según Rozas y Sánchez (2004), existe, a nivel mundial, una serie de estudios empíricos, que destacan la relación entre la infraestructura y el desarrollo económico, entre muchos los siguientes: Aschauer (1989), Munnell (1990), Munnell (1990), Aschauer (1989), Hulten and Schwab (1991), D'emurger (2000) y Esfahani y Ramírez (2000) Aunque esas investigaciones se refieren a la infraestructura en general, y no a uno de sus componentes la infraestructura vial nacional, podemos inferir, a partir de ellas, como lo indican Rozas y Sánchez (2004) y Mata-Abdelnour (2011), que existe una relación directa y positiva entre la calidad de la infraestructura vial nacional y el desarrollo económico, y, por ende, la competitividad.

Las redes de infraestructura

[...] constituyen un elemento central de la integración del sistema económico y territorial de un país, haciendo posible las transacciones dentro de un espacio geográfico/económico determinado, y con el exterior. En este sentido, tales redes constituyen un elemento vertebrador de la estructura económica de los países y de sus mercados, así como de los mecanismos concretos de articulación de las economías nacionales con la economía mundial. (Rozas y Sánchez, 2004, pág. 5)

La Política pública de la infraestructura vial nacional, entonces es un apoyo o un acompañante del desarrollo económico de un país, pero si la misma es deficiente ella se convierte en un obstáculo del desarrollo.

1.7. Magnitud del problema en las distintas administraciones

Como se ha indicado en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), se inicia la implementación de la nueva política de infraestructura vial nacional, con el propósito de brindar solución al problema público de la deficiente infraestructura vial nacional.

Luego de los primeros ocho años de la implementación de la nueva política, subsistía el problema público, así en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Jorge Manuel Dengo Obregón, de la segunda Administración Arias Sánchez (2006-2010), indicaba que un 20% de la red vial nacional se encontraba en buen estado y más de un 50% se encontraba en estado deficiente o muy deficiente.

La infraestructura de transportes del país muestra un rezago inaceptable e incompatible con las aspiraciones de desarrollo y bienestar de los costarricenses. De la red vial nacional pavimentada, apenas un 20% se encuentra en buen estado y más del 50% se encuentra en estado deficiente o muy deficiente. (Mideplan, 2006)

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) María Teresa Obregón Zamora de la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), se indicaba que el 50% de la red vial nacional se encontraba en estado deficiente o muy deficiente, y que el país ocupaba, el lugar 107 entre 133 países en calidad de infraestructura vial, según datos del Foro Económico Mundial (Mideplan, 2010).

Con la firma del primer decreto de la Administración Solís Rivera (2014-2018), el Decreto Ejecutivo 38489-MP-MOPT, mediante el que dicha administración declara de interés público la intervención de 12 puentes y 9 alcantarillas de la red vial nacional, indicando el número V de dicha norma, que se realiza con “fin de salvar vidas y bienes, evitar el sufrimiento y atender manera oportuna la necesidad de los afectados”, lo que demuestra el estado deficiente de la red vial nacional

De 1998 al 2014 la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional, sufrió cierta mejoría en algunos años de la Administración Arias Sánchez, al finalizar la Administración Chinchilla y al iniciar la Administración Solís, en el 2014, se encontraba en estado deficiente, hasta tal punto, que esta última Administración, la calificó como de emergencia nacional, es decir la reorientación de la política pública a partir de 1998, no había sido capaz de resolver el problema público de una deficiente red vial nacional en cuatro administraciones.

Infraestructura vial nacional, presente en el discurso de toma de posición presidencial

La “infraestructura vial nacional como desastre nacional”, estuvo presente, en las campañas electorales de Rodríguez, Arias y Solís, que los llevó a la Presidencia de la República.

En el Programa de Gobierno 1998-2002, del Partido Unidad Social Cristiana, Miguel Ángel Rodríguez, como candidato a la Presidencia de la República, afirmaba que:

“El mejoramiento de la infraestructura pública es requisito indispensable para reactivar el sector productivo.” (Rodríguez, 1997, pág.3).

En el Programa de Gobierno 2006-2010, del Partido Liberación Nacional, Oscar Arias Sánchez, como candidato a la Presidencia de la República de Costa Rica, indicaba:

La obra vial del país —uno de los logros del modelo liberacionista de desarrollo— se halla hoy en un estado grave de deterioro, largamente acumulado (...) La situación de nuestra infraestructura es crítica y conspira contra el desarrollo del país. (...) Para acelerar el crecimiento económico en forma sostenida debemos poner en práctica una agresiva estrategia para la recuperación de la infraestructura (...). (Arias, 2005, págs.14 y 15)

En el Programa de Gobierno 2014-2018, del Partido Acción Ciudadana, Guillermo Solís Rivera, como candidato a la Presidencia de la República de Costa Rica, indicaba:

Intervenir la red vial nacional para reparar y construir con prontitud las obras más urgentes según el Plan Nacional de Transporte 2011-2031 y el Grupo Consenso por el Rescate de la Red Vial Nacional y asegurar que los recursos públicos se empleen apegados a la técnica, la eficiencia y la ética, bajo la asesoría y fiscalización del Lanamme, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos y el Instituto Tecnológico de Costa Rica (...) Gestionar el cierre del CONAVI, el Consejo Nacional de Concesiones y el Consejo de Transporte Público (...)Fortalecer el MOPT en su competencia rectora, planificadora y fiscalizadora de la infraestructura nacional (...).Avanzar en la creación del Instituto Nacional de Infraestructura y Transporte (INIT)". (Solís, 2013, pág.13)

En sus campañas electorales, Rodríguez, Arias y Solís, presentan a la infraestructura vial nacional, como desastre nacional, problema al que no se le ha podido dar solución.

En la toma de posición de la Presidencia de la República de Rodríguez (1998-2002), Pacheco (2002-2006), Arias (2006-2010), Chinchilla (2010-2014) y Solís (2014-2016), la infraestructura vial nacional estuvo presente como tema prioritario, en el futuro gobierno.

El 08 de mayo de 1998, en el mensaje inaugural de toma de posesión del Presidente Miguel Ángel Rodríguez Echevarría (1998-2002), que llega al poder por el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), en cuanto al tema de la infraestructura de transporte, que incluía la red vial nacional, manifestó:

El desarrollo de la infraestructura es una de las claves para asegurar la competitividad en el nuevo siglo. Sin buenas carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, la competitividad de nuestros productos no surgirá y no contaremos con los recursos necesarios para invertir en una educación de calidad. En lo que se refiere a infraestructura, en el plazo de cuatro meses estará listo el proceso para otorgar en concesión de obra pública la carretera Ciudad Colón-Orotina y para que en 18 meses se encuentren operando de nuevo los ramales ferroviarios más importantes. Fijaremos un límite razonable para la adjudicación e inicio de las obras de renovación del Aeropuerto Juan Santamaría. (Rodríguez, 1998)

En dicho discurso, Rodríguez manifestaría, adicionalmente, que en ese momento la red vial nacional se encontraba rezagada, y que sería necesaria darle prioridad, para impulsar el desarrollo nacional.

El 08 de mayo de 2002, en el mensaje inaugural de toma de posesión del Presidente de la República Abel Pacheco de la Espriella, que llega al poder por el Partido Unidad Social

Cristiana (PUSC), manifestaría, que es necesario dar prioridad a la red vial nacional, para impulsar el desarrollo nacional (Pacheco, 2002).

El 08 de mayo de 2006, en el mensaje inaugural de toma de posesión de la Presidencia de la República, Oscar Arias Sánchez, que llega al poder por el Partido Liberación Nacional (PLN), manifestaría.

Daremos un rumbo claro a la inversión nacional en infraestructura y transportes. Nunca más nuestras carreteras, puertos y aeropuertos serán un motivo de vergüenza nacional; nunca más condenarán a nuestros productores a pasar por una pesadilla para vender el fruto de su trabajo; nunca más castigaremos al aislamiento y al atraso a las comunidades rurales más alejadas. (Arias 2006)

El 08 de mayo de 2010, en el mensaje inaugural de toma de posesión de la Presidencia de la República, Laura Chinchilla, que llega al poder por el Partido Liberación Nacional (PLN), deja entrever, en su discurso (Chinchilla, 2010), la continuidad de los proyectos viales de la Administración Arias Sánchez (2006-2010).

El 08 de mayo de 2014, en el mensaje inaugural de toma de posesión de la Presidencia de la República, Guillermo Solís Rivera, que llega al poder por el Partido Acción Ciudadana (PAC), manifestaría, que es urgente la “recuperación y la ampliación de las infraestructuras públicas” (Solís, 2014).

De los discursos anteriores, podemos observar que, cuando existe una continuidad de un partido político en el poder, se expresa una especie de continuidad del proyecto vial, como prioridad, así, lo hace Pacheco con Rodríguez (Ambos del PUSC), y Chinchilla con Arias (ambos del PLN), pero cuando se da un cambio en el poder del partido, entonces se presenta la red vial nacional, como catástrofe nacional, así, lo hace Arias (PLN) con respecto a Pacheco (PUSC), y Solís (PAC) con respecto a Chinchilla (PLN).

Todos los discursos tienen en común, la intención, de darle prioridad a la red vial nacional, debido a la importancia “país” de ser un elemento crucial para el desarrollo nacional.

Pese a los discursos de los presidentes de la república, durante 16 años (1998-2014), en el inicio del ejercicio de su mandato, así como cuando eran candidatos al cargo que ocuparon, en favor de ocuparse en forma prioritaria de solucionar el problema público de la infraestructura vial nacional, el problema público subsistió entre 1998-2014.

1.8. Causas (Hipótesis causal) en el período (1998-2014)

De conformidad⁵- a los documentos del expediente legislativo de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, número 7798, vigente a partir de 1998, especialmente el proyecto original de la ley y el estudio de Louis Berger Internacional, INC, denominado “Reforma Institucional del Sistema Nacional de Transportes de Costa Rica”, a que se hace referencia, se establecen las causas del problema público⁶ de la deficiente red vial nacional en 1998, que son los siguientes:

- i. Excesiva regulación por parte de entes públicos.
- ii. Participación de entes controladores.
- iii. Recursos financieros insuficientes.
- iv. Gestión deficiente
- v. Rígida gestión de recursos humanos por normativa
- vi. Deficiente relación con los usuarios de las vías
- vii. Interferencia política.

Necesario indicar, que estas causas del problema público, las identifica la consultora Louis Berger Internacional, en función del ámbito de la conservación y mantenimiento vial, y no cubre, por tanto, aspectos importantes de la nueva obra vial o el mejoramiento de la existente.

1.9. Síntesis del problema público

En 1998 al reorientarse la política pública de la infraestructura vial nacional el país contaba con un 10% de la red vial nacional en buen estado, durante el periodo 1998-2014, si bien la red sufrió una leve mejoría en la segunda Administración Arias Sánchez (2006-2010), sigue siendo deficiente, el Foro Económico Mundial para el periodo 2014-2015, la había calificado en el lugar 119 entre 144 país que fueron estudiados.

El problema público de una deficiente red vial nacional no fue resuelto en el periodo 1998-2014, con la reorientación de la política, la red vial nacional continúa siendo un obstáculo, no impulsor o acompañante del desarrollo económico, los usuarios sufren de

⁵ A partir de Subirats (2008), se utiliza el término hipótesis causal, que es aquella en que se identifican las causas que provocan el problema público, de ahí que no debe confundirse como la hipótesis de la investigación.

⁶ En el capítulo 4, se explica en detalle cada uno de estas causas.

tiempos largos en su desplazamiento, lo que aunado al mal estado de las carreteras provoca costos innecesarios en el transporte, lo que implica también contaminación, no adecuándose las carreteras nacionales al crecimiento poblacional ni a la flota vehicular del país, lo que es disfuncional con el estilo nacional de desarrollo del país, orientado al comercio internacional, debido al flujo de personas y vehículos, que requiere el mismo.

2. La reorientación de la política pública de infraestructura vial nacional

En presente subcapítulo se estudia la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional, iniciando con la aclaración de conceptos claves para entender el alcance de la política, identificando las modalidades de intervención de la red vial nacional, así como aspectos fundamentales de la política como son sus objetivos e hipótesis de intervención.

2.1. Caracterización de la red vial nacional

La red vial del país cuenta con 35.820 kilómetros de carretera, de los cuales 7.786 kilómetros constituyen la red vial nacional: 5.060,27 kilómetros de superficie de ruedo en asfalto o concreto; 2.647 kilómetros de superficie de ruedo en lastre; y 78, 64 kilómetros de superficie en tierra.

La distribución de la red vial del país, entre la cantonal y la nacional, así como la composición de esta última, se pueden apreciar en la Figura N° 1.03.



Figura 1.03. Red Vial Nacional, 2014

Fuente: Construcción propia a partir de datos del Conavi

Como se puede observar en la Figura 1.3, 21,73% de la red del país es nacional, y 78,27% es regional. La primera se encuentra a cargo del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI); y la segunda, de las municipalidades.

Según la Ley N° 7798⁷ la red vial nacional, bajo responsabilidad del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), está constituida por las siguientes clases de caminos públicos:

- i. **Carreteras primarias.** Red de rutas troncales. Sirve como corredores caracterizados por volúmenes de tránsito relativamente altos, cuya proporción de viajes internacionales, interprovinciales o de larga distancia es alta.
- ii. **Carreteras secundarias.** Rutas que conectan cabeceras cantonales importantes -no están servidas por carreteras primarias-, así como otros centros de población (producción o turismo) que generen una cantidad considerable de viajes interregionales o intercantonales.

⁷ Los conceptos de carreteras primarias, secundarias y terciarias se tomaron de la Ley 7798. Su redacción se varió muy levemente.

- iii. **Carreteras terciarias.** Rutas que sirven de colectoras del tránsito para las carreteras primarias y secundarias. Constituyen las vías principales para los viajes dentro de una región, o entre distritos importantes.

La red vial nacional incluye aquellas calles urbanas vecinales que, de conformidad con la Ley de Caminos Públicos y del Reglamento de Clasificación Funcional de Caminos Públicos y el artículo n.º 1 de la Ley n.º 7798, fueron incorporadas a la red vial nacional.

Dentro de la red vial nacional, se hallan los puentes y las estructuras de drenaje mayor, los pasos a desnivel y los puentes peatonales, ubicados en las rutas nacionales.

Las demás vías no incluidas en la anterior clasificación, son las vías regionales, a cargo de cada uno de los 81 municipios del país, que constituyen 20.034 kilómetros de vías.

Costa Rica, tiene una densidad de carreteras (kilómetros de carretera/kilómetros de territorio) de 0.69, al año 2014, muy por arriba de los países centroamericanos, Panamá y México, ya que esa densidad para ese año, era de 0.13 para Honduras, 0.16 para Guatemala, 0.18 para Nicaragua, 0.20 para Panamá y 0.19 para México. Ese nivel de penetración de las carreteras en el territorio, fue motivo de orgullo nacional en 1985 (Angulo-Zeledón, 2017).

2.2. La carretera y el derecho de vía

Usualmente la ciudadanía asocia la carretera con los carriles por donde transita, es decir el denominado pavimento, pero la carretera como obra vial, va mucho más allá de ello, hay una serie de componentes que se construyen en el denominado derecho vía, que es la propiedad pública, como son los drenajes, los dispositivos de seguridad, la señalización, el terraplén y el talud, lo que se puede apreciar en la figura siguiente.

También se encuentra comprendida en el derecho de vía, las aceras, por donde existe, también un flujo de personas en tránsito.

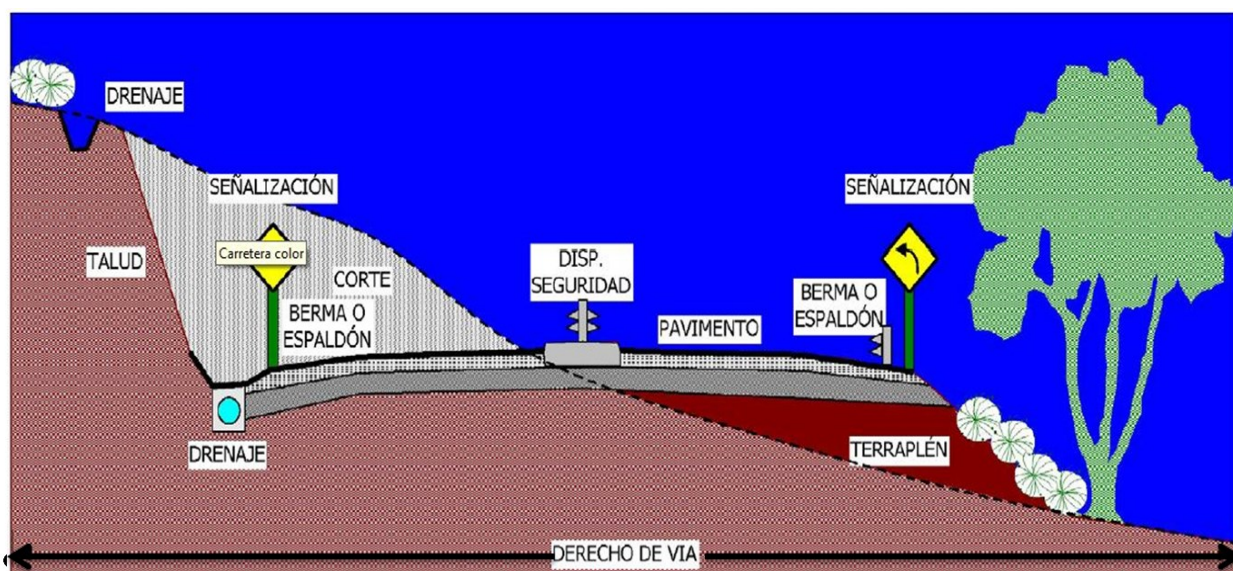


Figura 1.04. Componentes del derecho de vía

Fuente: Arguedas, Pablo, Dirección de Planificación del CONAVI, 2017.

2.3. La red vial cantonal: Caminos vecinales, calles locales y caminos no clasificados

De conformidad con la Ley General de Caminos, número 5060 de 1972, le corresponde a las municipalidades la administración de la Red Vial Cantonal, la que se encuentra compuesta por:

- i. **Caminos vecinales:** Caminos públicos que suministren acceso directo a fincas y a otras actividades económicamente rurales; unen caseríos y poblados con la Red vial nacional, y se caracterizan por tener bajos volúmenes de tránsito y altas proporciones de viajes locales de corta distancia.
- ii. **Calles locales:** Vías públicas incluidas dentro del cuadrante de un área urbana, no clasificadas como travesías urbanas de la Red vial nacional.
- iii. **Caminos no clasificados:** Caminos públicos no clasificados dentro de las categorías descritas anteriormente, tales como caminos de herradura, sendas, veredas, que proporcionen acceso a muy pocos usuarios, quienes sufragarán los costos de mantenimiento y mejoramiento.

La red vial cantonal, formada por las anteriores calles y carreteras citadas constituyen 28.034 kilómetros de carreteras, no es objeto de estudio de la presente investigación.

2.4 Modalidades de intervención de la red vial nacional

De conformidad con la ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, número 7798⁸, de 1998⁹, se establecen para la red vial nacional, una serie formas de intervención, asignándole el artículo 3 de esa ley prioridades, de unas sobre otras. Las formas de intervención, por orden de prioridad, son las siguientes:

- i. Conservación
- ii. Mantenimiento rutinario
- iii. Mantenimiento periódico
- iv. Mejoramiento
- v. Rehabilitación
- vi. Construcción de obras viales nuevas

La Conservación vial es el

Conjunto de actividades destinadas a preservar, en forma continua y sostenida, el buen estado de las vías, de modo que se garantice un servicio óptimo al usuario. La conservación comprende actividades tales como el mantenimiento rutinario y periódico, la rehabilitación y el refuerzo de la superficie de ruedo, así como el mantenimiento y la rehabilitación de las estructuras de puentes. La conservación vial no comprende la construcción de vías nuevas ni partes de ellas; tampoco, la reconstrucción ni el mejoramiento de vías. La restauración de vías provocada por emergencias no forma parte de la conservación vial, salvo lo dispuesto por la presente ley como excepción. (Ley 7798, artículo 1).

El mantenimiento rutinario es el

Conjunto de labores de limpieza de drenajes, control de vegetación, reparaciones menores y localizadas del pavimento y la restitución de la demarcación, que deben efectuarse de manera continua y sostenida a través del tiempo, para preservar la condición operativa, el nivel de

⁸ Mediante la Ley 9484 del 27 de mayo de 2017, fue modificada parcialmente la terminología, y se introdujo el término de mejoramientos puntuales, entendidos como las mejoras o modificaciones localizadas del estándar horizontal o vertical de los caminos, relacionadas con el ancho, el alineamiento, la curvatura o la pendiente longitudinal, a fin de incrementar la seguridad vial. Se consideran mejoramientos puntuales: la construcción de bahías de autobuses, el mejoramiento de cruces, la ampliación puntual de la calzada para ubicar un carril de giro; así como corregir el alineamiento vertical u horizontal de puntos con incidencia de accidentes de tránsito. Este cambio, no se considera en la investigación, debido a que no se encuentra comprendido en el periodo de estudio.

⁹ Se toman en cuenta las definiciones vigentes en el periodo de estudio, establecidas por la Ley 7798, mismas que fueron modificadas por la Ley N°9484 del 4 de octubre de 2017.

servicio y seguridad de las vías. Incluye también la limpieza y las reparaciones menores y localizadas de las estructuras de puentes.” (Ley 7798, artículo 1).

El mantenimiento periódico es el

Conjunto de actividades programables cada cierto período, tendientes a renovar la condición original de los pavimentos mediante la aplicación de capas adicionales de lastre, grava, tratamientos superficiales o recarpeteos asfálticos o de secciones de concreto, según el caso, sin alterar la estructura de las capas del pavimento subyacente. El mantenimiento periódico de los puentes incluye la limpieza, pintura y reparación o cambio de elementos estructurales dañados o de protección. (Ley 7798, artículo 1).

La rehabilitación es la

Reparación selectiva y refuerzo del pavimento o la calzada, previa demolición parcial de la estructura existente, con el objeto de restablecer la solidez estructural y la calidad de ruedo originales. Además, por una sola vez en cada caso, podrá incluir la construcción o reconstrucción del sistema de drenaje que no implique construir puentes o alcantarillas mayores. Antes de cualquier actividad de rehabilitación en la superficie de ruedo, deberá verificarse que el sistema de drenaje funcione bien. La rehabilitación de puentes se refiere a reparaciones mayores, tales como el cambio de elementos o componentes estructurales principales o el cambio de la losa del piso. (Ley 7798, artículo 1).

La reconstrucción es la “Renovación completa de la estructura del camino, con previa demolición parcial o total de la estructura del pavimento o las estructuras de puente.” Ley 7798, artículo 1).

Los mejoramientos son:

Mejoras o modificaciones de estándar horizontal o vertical de los caminos, relacionadas con el ancho, el alineamiento, la curvatura o la pendiente longitudinal, a fin de incrementar la capacidad de la vía, la velocidad de circulación y aumentar la seguridad de los vehículos. También se incluyen dentro de esta categoría, la ampliación de la calzada, la elevación del estándar del tipo de superficie (“upgrade”) de tierra a lastre o de lastre a asfalto, entre otros, y la construcción de estructuras tales como alcantarillas grandes, puentes o intersecciones. (Ley 7798, artículo 1).

Siendo las obras nuevas la construcción de todas las obras viales que se incorporen a la red nacional existente.

2.5. La reorientación de la política en la coyuntura de transformación del Estado

La política de la infraestructura vial nacional fue reorientada en la Administración Figueres Olsen (1994-1998), administración en la que se gestó y se aprobó la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, número 7798, que es la norma que se constituye en la columna vertebral de la política, que fue completada en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), con la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, que incorpora el componente de la verificación de la calidad de la red vial nacional, misma que

en la segunda Administración Arias Sánchez (2006-2010), fue modificada por la Ley 8603, que redefinió la forma y el canal en que los fondos presupuestarios serían asignados a la verificación de la calidad, posteriormente, para una gama de proyectos, es complementa parcialmente, mediante los contratos-Ley en la Administración Arias Sánchez, relacionados con infraestructura vial nacional, pero sólo para proyectos específicos.

La Administración Figueres Olsen (1994-1998), con la aprobación del Programa de Ajuste Estructural III (PAE III), había impulsado una serie de medidas para reformar el Estado, mismas que estaban orientadas a disminuir su protagonismo, asumiendo éste el mercado, de ahí, que se incorporaron una serie de componentes de la gestión privada en el Estado, bajo la premisa del que este último debía disminuirse, de conformidad con el consenso de Washington, lo que afectó fuertemente a la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional.

Acorde con el Consenso de Washington, había sido impulsado en Latinoamérica en la década de los noventa, por parte de una serie de organismos internacionales, financieros o no, la creación de fondos viales, incluso la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL,) en los que se establecía un marco general para la incorporación de las empresas privadas en la gestión vial, que había sido históricamente, por lo menos para el caso de Costa Rica, realizada principalmente desde y por el Estado.

El fondo vial tiene como fuente principal un impuesto al combustible, ya que al utilizarse el impuesto para las obras viales, se asocia el uso de las carreteras con el consumo de combustibles, entre más se usan las carreteras más es el consumo en combustibles, y entonces más se contribuye el fondo vial, adicionalmente se quiere brindar un componente de sostenibilidad, en tanto entre más vehículos existan, más se consume combustible, y más fondos entran al fondo vial, garantizando en forma permanente los principales ingresos del fondo. La administración del Fondo se encuentra bajo el mandato de una junta directiva, en donde existen representantes del Estado, de la empresa privada relacionada en la obra vial y de los usuarios. La obra vial es diseñada y contratada por el Estado, y ejecutada por la empresa privada, de ahí, que se erradica el mecanismo mediante el que el Estado con su planilla, equipos, herramientas y suministros realizan la obra vial, su conservación y mantenimiento, esta responsabilidad es asumida por las empresas privadas, bajo la

supervisión del Estado. El fondo vial, tiene como prioridad la conservación y mantenimiento.

Fondos viales fueron establecidos en varios países de Latinoamérica, incluyendo los de Centroamérica, de esta forma se establecen en Guatemala en 1997, en Honduras en 1996, algunos a partir de estudios realizados por consultores internacionales, como es el caso de la firma Louis Berger Internacional, que luego de realizar un estudio en El Salvador en 1997 recomienda la creación de un fondo vial, como lo hizo para Costa Rica, luego que había sido contratada para tal efecto por el Banco Mundial. (Sánchez, 1998)

Como consta en el expediente legislativo de la Ley de Creación del CONAVI, número 7798, aprobada en 1998, la influencia del impulso y el desarrollo en la región de los fondos viales, es contundente de la reorientación de la política de la infraestructura vial nacional.

En todos los países de Centroamérica establecieron fondos viales, incluso el 25 de julio de 2003 se realiza el Primer Congreso Regional de Fondos de Conservación Vial de la región en El Salvador y se constituye el Comité Centroamericano de Fondos Viales (COCAVIAL), que es un espacio para el diálogo y el intercambio de experiencias entre los directorios y el personal de los fondos viales de los países en Centro América.

2.5.1. Hipótesis de intervención¹⁰ de la política pública

Se parte de la premisa de la eficiencia de la empresa privada, de ahí, que entonces, las obras viales, a partir de 1998, serían construidas en forma exclusiva por la empresa privada, asumiendo ellas, incluso el diseño de esas obras viales, erradicando la práctica generalizada que se tenía hasta ese entonces, de que el Estado, con su planilla, maquinaria, herramientas y sus suministros, construyera, conservara y mantuviera la red vial nacional, ya que de conformidad con las premisas, el Estado era ineficiente para realizar esas labores.

¹⁰ A partir de Subirats et al (2008) en la formulación de la política pública se definen las causas del problema público, esto es lo que dicho actor llama la hipótesis causal, de ahí que las causas son las variables independientes que causan el problema que es la variable dependiente, esta relación entre problema público y causas que lo originan, es lo que el actor llama hipótesis causal. De conformidad con dicho autor la hipótesis causal se contraponen a la hipótesis de intervención, esta última sería todos aquellos elementos que resolverían el problema público. Los conceptos de hipótesis causal e hipótesis de intervención son utilizados en la presente investigación, en el mismo sentido que los utiliza Subirats.

Bajo la premisa de la eficiencia de lo privado y la ineficiencia de lo público, además de encargar a las empresas privadas de la construcción, se incorpora en la junta directiva, del ente público encargado de la contratación y la administración de los contratos viales, el CONAVI, dos representantes de las cámaras empresariales, uno de una asociación, por ello tres de los siete miembros de la junta directiva serían representantes del ámbito privado, dicho órgano colegiado, es el jerarca máximo de la organización.

Bajo la premisa señalada, la verificación de la calidad, estaría a cargo de empresas contratadas para tal fin por el CONAVI, a partir de 2001, como complemento la fiscalización de la calidad de la obra vial nacional, estaría a cargo de la Universidad de Costa Rica, a través del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme).

El CONAVI, tendría cierto grado de flexibilidad en su gestión, al poder realizar contrataciones de empresas privadas para la ejecución de la obra vial, a su vez, su presupuesto, a diferencia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) no estaría sujeto al control político de la Asamblea Legislativa.

Finalmente, con el propósito de tener los fondos necesarios, se crea el Fondo Vial Nacional, que dotaría de recursos económicos y sostenibles al CONAVI, en el periodo de estudio sería de un 30% del impuesto único de los combustibles, con lo que se estaría garantizando recursos al fondo en forma sostenida, además constituirían parte de ese fondo, los peajes, préstamos y donaciones, principalmente.

2.5.1.1. Objetivo de la política pública

De los planes nacional de desarrollo, de 1998-2014, de cuatro administraciones distintas, se tiene como objetivo de la política de la infraestructura vial nacional, es constituir a la red vial nacional en un mecanismo de impulso al desarrollo económico del país, mediante la mayor articulación y fluidez de la red vial nacional, permitiendo que el país, se integre de una mejor forma al mercado mundial, de ahí que la transitabilidad hacia los puertos aduaneros es sumamente importante, pero también lo es hacia los puntos de ingreso y salida del país, para que facilite el turismo, además la política es de acompañamiento al desarrollo, debido a que se pretende mantener la vía nacional en buen estado para permitir el desarrollo de todas las actividades económicas y sociales del país.

2.5.1.2. Indicadores de los resultados de la política pública

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 8114 de 1991, modificada por la ley 8603 de 2006, le corresponde el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) de la Universidad de Costa Rica la fiscalización de la inversión pública de la red vial nacional, el artículo 6 de la ley en mención establece lo siguiente:

Artículo 6°.- Fiscalización para garantizar la calidad de la red vial nacional. Para lograr la eficiencia de la inversión pública, la Universidad de Costa Rica podrá celebrar convenios con el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) a fin de realizar, por intermedio de su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, las siguientes tareas:

- a) Programas de formación y acreditación para técnicos de laboratorio.
- b) Auditorías técnicas de proyectos en ejecución.
- c) Evaluación bienal de toda la red nacional pavimentada.
- d) Evaluación anual de las carreteras y puentes en concesión.
- e) Actualización del manual de especificaciones y publicación de una nueva edición (revisada y actualizada) cada diez años.
- f) Auditorías técnicas a los laboratorios que trabajan para el sector vial.
- g) Asesoramiento técnico al jerarca superior de la Dirección de Vialidad del MOPT, así como al ministro y viceministro del sector [...]
- h) Ejecución y auspicio de programas de cursos de actualización y actividades de transferencia de tecnología dirigidas a ingenieros e inspectores.
- i) Programas de investigación sobre los problemas de la infraestructura vial pavimentada del país. [...].

A partir de esta potestad, el Laboratorio en mención ha establecido una serie de indicadores sobre la calidad de la red vial nacional, que se constituirían en el elemento que más se aproxima a los indicados de la política pública de infraestructura vial nacional, esos indicadores son los siguientes:

Índice de regularidad internacional o índice de estado estandarizado

El índice de regularidad internacional (IRI) (en inglés International Roughness Index), es un índice que se utiliza para determinar la regularidad y la comodidad en la conducción en la red vial, fue conceptualizado en los años ochenta por profesionales del Banco Mundial, a partir de un modelo denominado “cuarto de coche (automóvil) (simulaba la cuarta parte de un coche). El IRI es un modelo matemático, que finge el movimiento de la suspensión acumulada por un automóvil al circular a 80 kilómetros por hora en una determinada longitud.

De conformidad con el Lanamme el índice de estado estandarizado internacionalmente

permite cuantificar la regularidad o rugosidad de una carretera y se define como la suma de las irregularidades de la superficie por unidad una de longitud, lo que es percibido por el usuario como el confort de marcha. Sin embargo, el aspecto más importante de la regularidad superficial es que se relaciona directamente con los costos de operación del vehículo que circula por dicha

carretera, dado que afecta su consumo de combustible y sus costos de mantenimiento. (Lanamme, 2015, pág.17)

Deflectometría de impacto.

Mediante la deflectometría de impacto, conocida por sus siglas en inglés FWD, esta se utiliza ampliamente para conocer la capacidad estructural de los pavimentos en campo, y dentro de la tecnología de pavimentos, particularmente en la evaluación estructural de los mismos existen diversas metodologías y equipos para tales propósitos. (Pérez Salazar y otros, 2004, pág. 3).

De conformidad con Lanamme, el FWD es un indicador de calidad, que mide las “deflexiones obtenidas al someter al pavimento a una fuerza que simula cargas de tránsito, lo que permite calcular la capacidad estructural del pavimento”. (Lanamme, 2010, pág 7)

Coefficiente de Rozamiento de Pavimentos (GRIP)

Como parámetro el Coeficiente de Rozamiento de Pavimentos (GRIP) se asocia con elementos de seguridad, pero su análisis a nivel de red y las características de este ensayo solo permiten evaluar aquellas secciones o rutas donde la regularidad lo permita, es decir, en rutas o secciones con valores de IRI inferiores a 4,0 m/km. (Lanamme, 2015)

2.5.1.3. Síntesis de la política pública 1998-2014

La política pública de la infraestructura vial nacional para el periodo 1998-2004, tuvo como objetivo constituir a la red vial nacional en un instrumento de impulso y acompañamiento del desarrollo económico, a partir de la reorientación de la política, el Estado deja de ser un constructor de la red vial nacional y se transforma en un contratista y fiscalizador de dicha red.

La mejora, construcción, reconstrucción y mantenimiento de la red vial nacional estuvo a cargo de las empresas privadas, contratadas y supervisadas por el Consejo Nacional de Vialidad, ente administrado por un ente colegiado denominado Consejo Administración, constituido por siete miembros, tres funcionarios públicos representantes del Poder Ejecutivo, dos representantes de la empresa privada, un representante de una asociación sin fines de lucro y un representantes de la asociación de gobiernos locales. Los fondos para las obras viales provinieron de un fondo vial nacional, cuyos ingresos principales, para el periodo de estudio (1998-2014), lo constituyó el casi 30% del impuesto único a los

combustibles, peajes a cargo del CONAVI, préstamos y donaciones. El presupuesto del CONAVI está excluido del control político de la Asamblea Legislativa, al no depender su aprobación de dicha asamblea, pero se encuentra bajo el control de la autoridad presupuestaria y de la Contraloría General de la República. La contratación de las obras viales, se regula por la Ley General de Contratación Administrativa, de ahí, la intervención de la Contraloría General de la República en licitaciones públicas. Los empleados del CONAVI, se encuentran regulados por el régimen de servicio civil. Los indicadores de cumplimiento de la política, se derivan de la intervención en auditoría de calidad de Lanamme de la Universidad de Costa Rica, quien establece parámetros relacionados con la calidad de la obra vial.

3. Resultado de la reorientación de la política pública del período 1998-2014

El presente subcapítulo muestra los resultados de la reorientación de la política (1998-2014), a partir del estudio de varias organizaciones, nacionales e internacionales.

3.1. De conformidad con los organismos nacionales

3.1.1. Investigaciones del Estado de la Nación

En el año 2005 el Estado de la Nación en coordinación con el Lanamme de la Universidad de Costa Rica, realizaron un estudio sobre la condición de la red vial nacional.

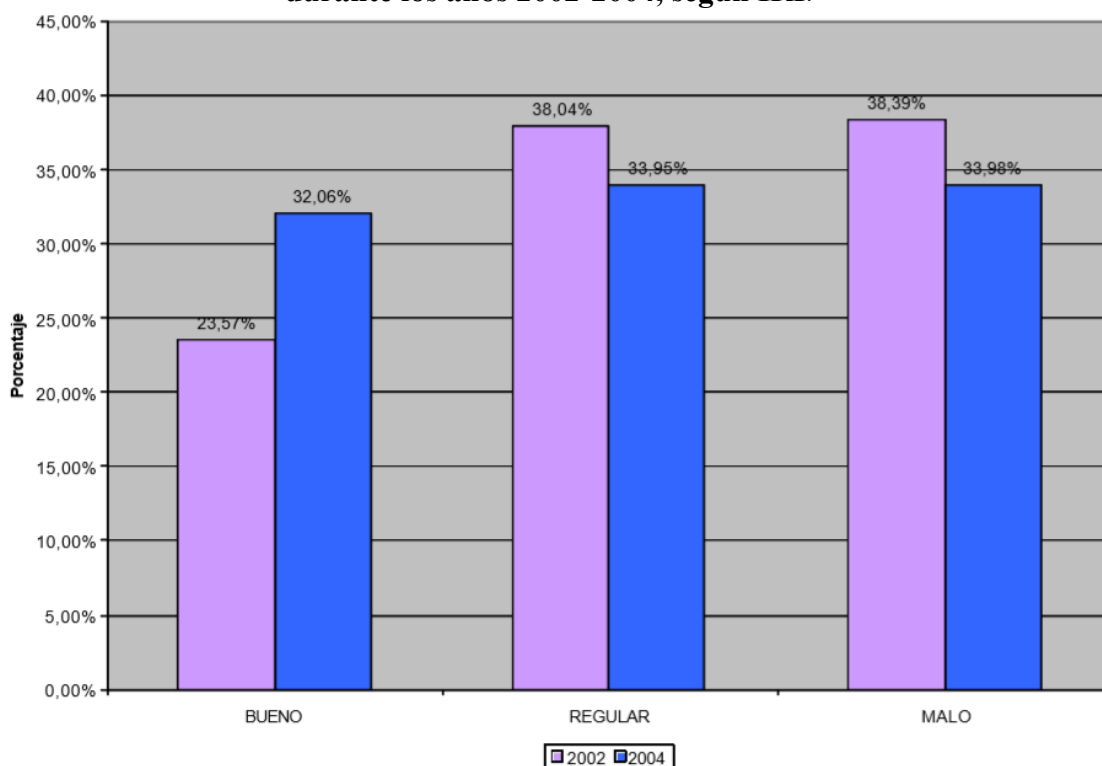
El Lanamme, había sido instituido como fiscalizadora de la red vial en el año 2001, mediante la Ley 8114, por ello, realizaría mediante el ejercicio de ese rol, estudios en los años 2002 y 2004, sobre el estado de la red vial nacional, utilizando como indicador el IRI.

A partir del 2002, el Lanamme, generaría informes bianuales sobre el estado de la red, que serían utilizados para calificar a la red vial nacional.

El Lanamme determinaría que para el año 2002, utilizando como indicador el IRI, el 23, 57% de la red vial nacional se encontraba en buen estado, y que para el año 2004, esa condición sería un 32.06%, por lo que en las mediciones iniciales que realiza ese laboratorio, se podría apreciar una leve mejora de la red vial nacional, lo que se puede observar en el gráfico siguiente:

Gráfico 1.01.

Comparación de los resultados de las evaluaciones del estado de la red vial nacional durante los años 2002-2004, según IRI.¹¹

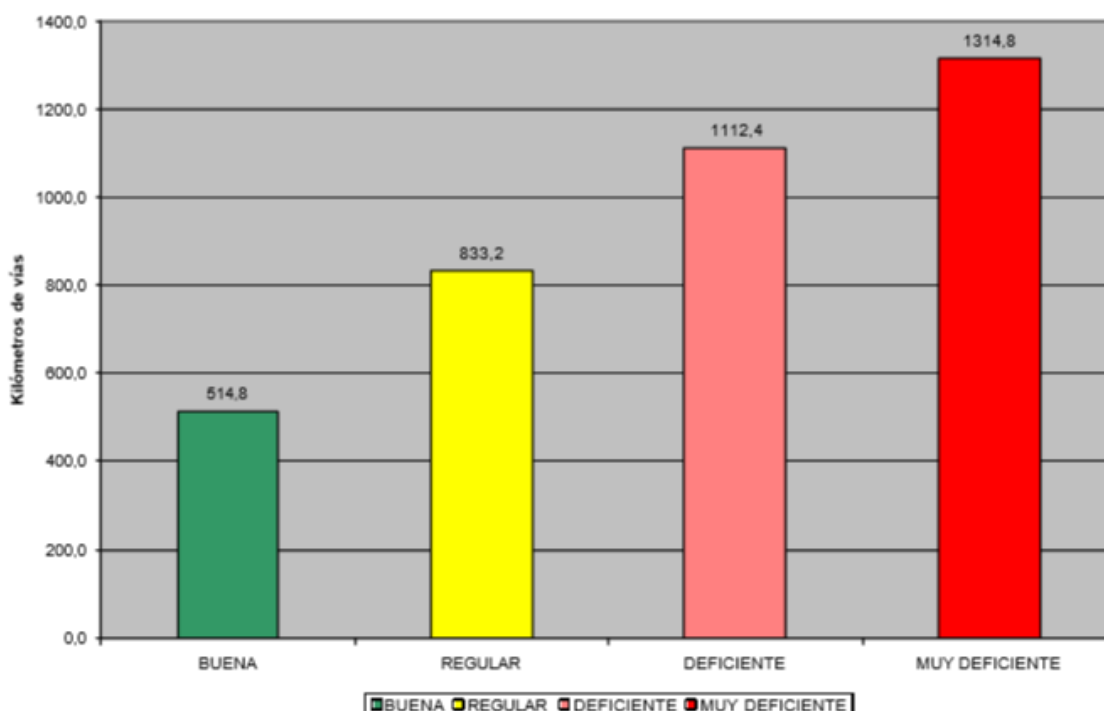


Fuente: Estado de la Nación (2005). Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Recuperado de https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual, Sitio Web del Estado de la Nación, el 24 de noviembre de 2018).

En el año 2004, además de los estudios del IRI, se tienen estudios a partir de la deflectometría, parámetro que se relaciona con la capacidad estructural del pavimento, para ese año, de conformidad con la evaluación estructural de la red vial nacional, se tiene que el 14% de la red se encuentra en buen estado, en tanto el 64% de la red se encuentra en mala o pésima condición, como ese puede observar en el gráfico siguiente:

¹¹ El informe del Estado de la Nación, cubre sólo los años indicados, que son los años, en el que Lanamme, iniciaba con los estudios de la red vial nacional, para determinar su estado, en una forma total. Los otros años, se apreciarán con los estudios de la Lanamme y del Banco Mundial.

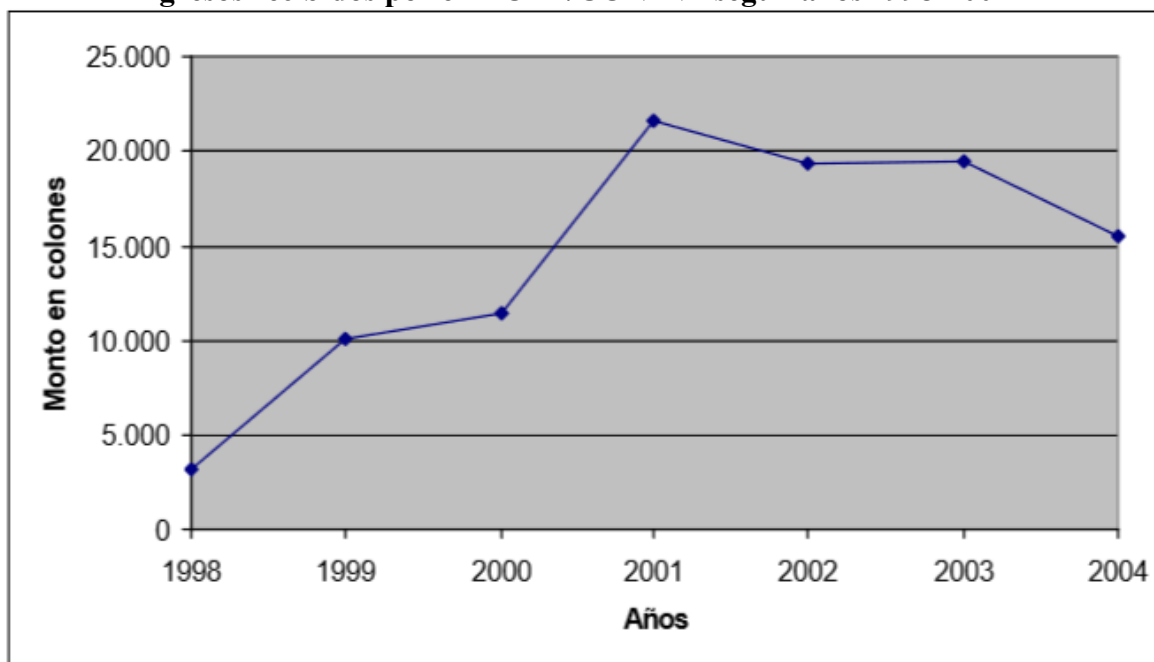
Gráfico 1.2.
Evaluación estructural de la red vial nacional en el año 2004



Fuente: Estado de la Nación (2005). Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Recuperado de https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual, Sitio Web del Estado de la Nación, el 24 de noviembre de 2018), Lanamme UCR).

Uno de los graves causantes del deterioro de la red vial nacional se encuentra en la deficiente inversión que realizó el país en dicha materia, durante la década de los ochenta. La política pública fue reorientada en 1998, principalmente con la creación del CONAVI, pero en los primeros años de implementación de la política 1998-2004, como se observa en el gráfico, los ingresos fueron deficientes y variantes, no sostenidos y en aumento, como pretendía la nueva política.

Gráfico 1.3.
Ingresos recibidos por el MOPT/CONAVI según años 1998-2004



Fuente: Estado de la Nación (2005). Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Recuperado de https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual, Sitio Web del Estado de la Nación, el 24 de noviembre de 2018), Lanamme UCR).

El análisis de la inversión realizada en Costa Rica a partir del año 2001, cuando a través de la Ley No.8114 se modifica un impuesto destinado al mejoramiento de la infraestructura vial, y hasta el año 2004, continúa mostrando una tendencia hacia la baja y sigue sin alcanzar siquiera el 1% del PIB. [...] A pesar del interés público por contribuir a la generación de recursos que permitan al país superar el atraso en la inversión vial, existe una brecha importante entre los recursos que se recaudan para ese fin y los que finalmente llegan al MOPT-CONAVI. En los últimos dos años, los recursos no trasladados sólo por ese impuesto a los combustibles representan un poco más del 40% de la inversión total proyectada. Si bien la subejecución del presupuesto asignado ha ido disminuyendo de 33% en el 2001 al 14% en el 2004, ello unido a la falta de un modelo de gestión vial, limita significativamente las posibilidades reales del país en términos de inversión para alcanzar metas de desarrollo, competitividad y equidad social. (Estado de la Nación, 2005, pág.5)

En el Duodécimo informe Estado de la Nación de 2005 señala que a pesar que el patrimonio de Costa Rica en infraestructura vial representa una proporción considerable del PIB, se encuentra fuertemente deteriorado y su recuperación requiere urgentemente un aumento importante y sostenido de la inversión, y de mejoramiento de la gestión institucional. “La reforma institucional del sector emprendida a mediados de los años noventa puede calificarse como un intento fallido de modernización.” (Estado de la Nación, 2005, pág.4).

Uno de los aspectos que el Estado de la Nación apunta como detonante del deterioro de la red pública es la débil planificación sectorial, sobre el particular se indica:

En un sector como el de infraestructura vial, en el que las intervenciones públicas son especialmente caras y a menudo implican plazos interanuales y requieren un esfuerzo sostenido a lo largo del tiempo, la planificación constituye un requisito indispensable para optimizar el uso de los recursos. No obstante, en Costa Rica la debilidad de la planificación sectorial hace que esta se convierta en una de las principales fallas de la gestión pública. Si bien el debilitamiento de las capacidades de planificación en materia de gestión vial no son exclusivas de este sector, sino que forman parte de una tendencia general que se ha observado en las dos últimas décadas, es importante reconocer que, en virtud de la incapacidad para aumentar significativamente la carga tributaria, y ante el creciente estrujamiento del gasto operativo por el servicio de la deuda pública, las autoridades han puesto énfasis en la disciplina en el gasto público. En este contexto, las prioridades fiscales han debilitado la acción pública y uno de sus efectos ha sido la severa erosión de los alcances y competencias de la planificación sectorial en el conjunto del sector público. (Estado de la Nación, 2005, pág.7)

La planificación, recurrentemente es señalada por todos los estudios, que se tratarán más adelante, como una de las causas de la deficiente red vial nacional.

3.1.2. Investigaciones del Grupo Consenso

En el año 2011 surge el Grupo Consenso por el Rescate de la Red Vial Nacional, formado por los actores siguientes: el Lanamme de la Universidad de Costa Rica, el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica, la Cámara Costarricense de Construcción, la Cámara de Consultores en Arquitectura en Ingeniería, la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica y la UCCAEP.

surge como una iniciativa civil, que conjunta el conocimiento, experiencia y genuino interés de un amplio grupo de organizaciones relacionadas directamente con el ámbito de la infraestructura vial de Costa Rica (...), respondiendo a la imperiosa necesidad de rescatar el patrimonio vial nacional y ante la coyuntural adquisición de cerca de \$1.100.000 para inversión en infraestructura, inicia la labor de apoyar la gestión del (...) gobierno y busca, dentro de sus objetivos principales, fortalecer los procesos estratégicos y proponer ideas nuevas que permitan una inversión eficiente y sostenible de estos recursos. (Grupo Consenso, 2011, pág.13).

Dicho grupo ha manifestado que existen una serie de problemas en la gestión del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), que inciden en la calidad de la obra vial nacional, desde la estructura administrativa de la institución, la planificación, el perfil de los funcionarios, ausencia de gerenciamiento de los proyectos, incapacidad de realizar estudios de calidad en mezcla asfáltica, desfases en la contratación de laboratorios de calidad, entre otros (Grupo Consenso, 2013).

El Grupo Consenso (2013), para el caso de los proyectos financiados con fondos del BCIE y el BID, recomienda lo siguiente:

- i. Valorar la posibilidad para los principales corredores del país la modalidad de mantenimiento por niveles de servicio de forma que se adjudique no solo el diseño y construcción de los proyectos, sino su mantenimiento.
- ii. Incorporar el uso de seguros contra desastres naturales.

3.1.3. Investigaciones del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme)

El Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme), es parte de la Facultad de Ingeniería, con más de 75 años de trayectoria, de la Universidad de Costa Rica, la universidad más antigua del país, situada habitualmente, entre las primeras de Latinoamérica en los Rankin internacionales (QS Quacquarelli Symonds Limited, QS Global World Ranking).

Es uno de los laboratorios en su campo, mejor equipados de Latinoamérica (Loria, 2014), con una serie de profesionales, de gran trayectoria académica, con postgrados obtenidos, en varias universidades del mundo, que, aunado al reconocimiento académico de la UCR, y al rol que le asignó la Ley 8114 de fiscalizador de la calidad de la red vial nacional, se constituye en un actor preponderante de la política de infraestructura vial nacional, en el periodo estudiado.

Este actor es el referente, desde la perspectiva ingenieril, de los informes que elabora, sobre la red vial nacional: el Grupo Consenso, la Contraloría General de la República, el Estado de la Nación y la Defensoría de los Habitantes, habitualmente es considerado su criterio, por parte de los partidos políticos en épocas electorales, o por los diputados de la Asamblea Legislativa.

Como se ha indicado, la intervención del Laboratorio, tiene su asidero legal, desde el 2001, en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, N°8114, se le otorgó la potestad fiscalizadora de la calidad de la red vial nacional, con el propósito de lograr la eficiencia de la inversión pública en infraestructura vial nacional, y a su vez le otorga recursos financieros provenientes del impuesto único de los combustibles.

Los estudios que realiza el Lanamme, de conformidad con el principio de autonomía universitaria, se programan, de conformidad con sus propias prioridades, sin estar obligado a seguir, planes nacionales, sectoriales o institucionales, coordinados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), o el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), a su vez, estos últimos dos entes, en el periodo de estudio, no estuvieron obligados a seguir las recomendaciones vertidas en los diferentes informes de laboratorio.

El Lanamme ha realizado, entre otros, estudios sobre la regularidad y la comodidad de la conducción en la red vial, con fundamento al índice de regularidad internacional (IRI) (en inglés International Roughness Index)¹², y de condición estructural, mediante la deflectometría de impacto, conocida por sus siglas en inglés: FWD¹³, y en los últimos dos informes, del periodo en estudio, ha incorporado un índice relacionado con la seguridad vial. A partir de esos índices, brinda criterio sobre la evolución del estado de la red vial nacional.

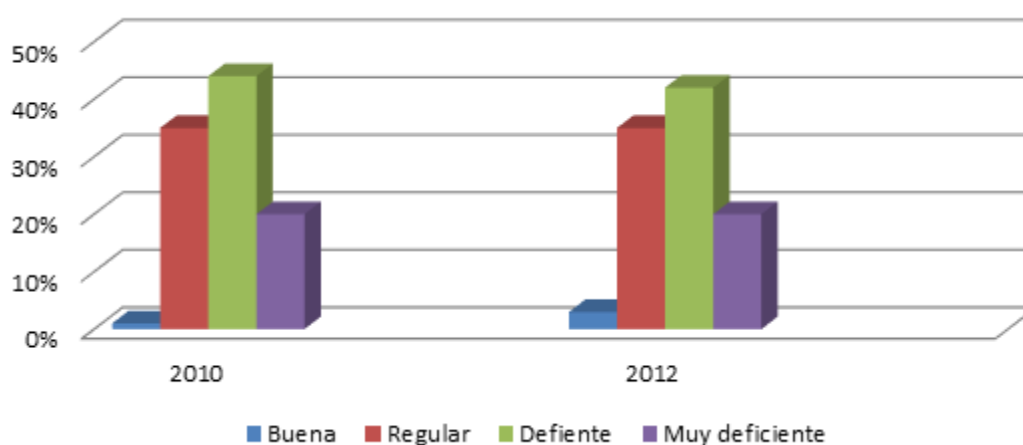
El Lanamme realiza, otros estudios, sobre proyectos viales concretos, sobre la gestión de los entes públicos que ejecutan la política de la infraestructura vial nacional.

En el Gráfico 1.04. Muestra el IRI para los años 2010 y 2012, a partir de los estudios del Lanamme, se obtiene que, en el año 2010, 1% de las carreteras se encontraban en buen estado frente a 3% del 2012. Esto contrasta con carreteras deficientes (alrededor de 40%); y muy deficientes (20%), para ambos años.

¹² El IRI es un índice que se utiliza para determinar la regularidad y la comodidad en la conducción en la red vial. Fue conceptualizado en los años ochenta por profesionales del Banco Mundial, a partir de un modelo denominado “cuarto de coche (automóvil)” (simulaba la cuarta parte de un coche). El IRI es un modelo matemático, que finge el movimiento de la suspensión acumulada por un automóvil al circular a 80 kilómetros por hora en una determinada longitud.

¹³ De conformidad con Lanamme, el FWD es un indicador de calidad, que mide las “deflexiones obtenidas al someter al pavimento a una fuerza que simula cargas de tránsito, lo que permite calcular la capacidad estructural del pavimento” (Lanamme, 2010, pág. 7). La medición de las deflexiones se utiliza ampliamente para conocer la capacidad estructural de los pavimentos en campo, y dentro de la tecnología de pavimentos, particularmente en la evaluación estructural de los mismos existen diversas metodologías y equipos para tales propósitos. (Pérez Salazar y otros, 2004: 3).

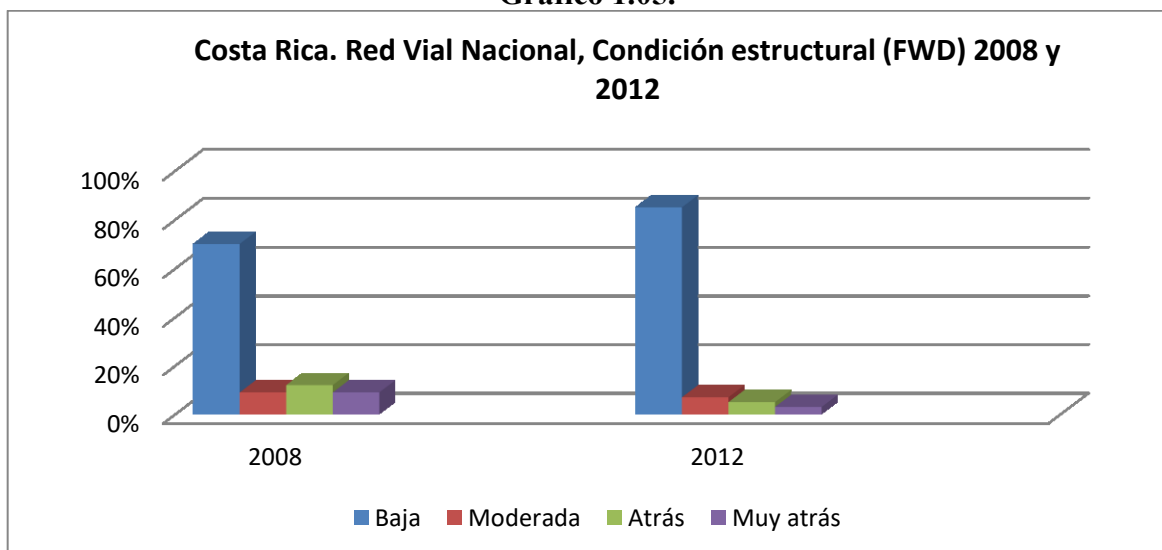
Gráfico 1.04
Costa Rica, Red Vial Nacional, índice de regularidad internacional (IRI), 2010 y 2012



Fuente: Lanamme. Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional, 2012-2013.

En el Gráfico 1.05, se puede observar el índice de la calidad estructural de la red vial, Lanamme comprobó que para los años 2008 y 2012 las deficiencias estructurales en las carreteras calificadas como bajas. En el 2008 fue del 70% y en el 2012 del 80%, lo que es congruente con la información del Gráfico 1.04, que muestra el deterioro con el indicador IRI.

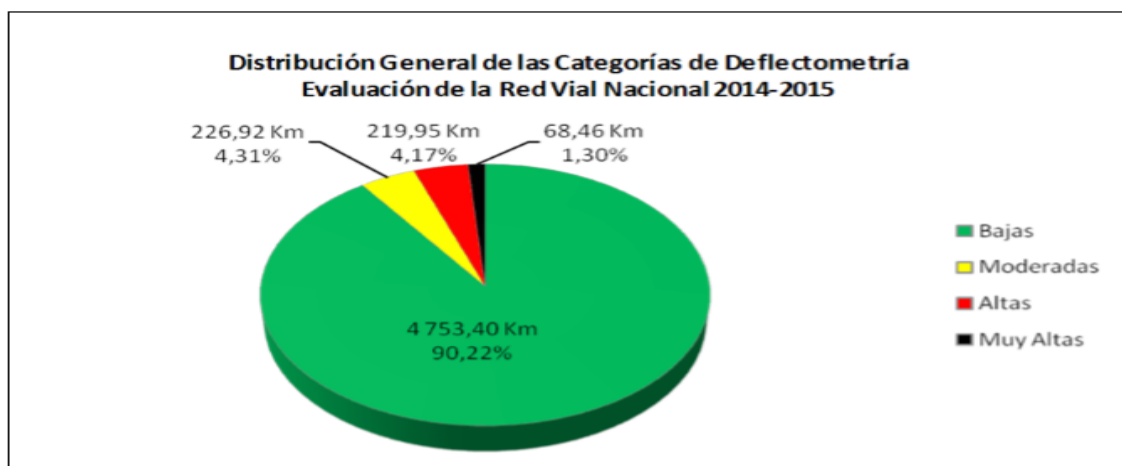
Gráfico 1.05.



Fuente: Elaborado a partir de Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional, 2015 del Lanamme.

En el año 2014 el panorama de la red vial nacional es desolador de conformidad con el Lanamme, debido a que el 90,22% de la red tiene una evaluación baja, de conformidad con el índice de deflectometría, como se puede observar en el gráfico 1.06.

Gráfico 1.06.



Fuente: Elaborado a partir de Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional, 2015 del Lanamme.

El indicador anterior, es congruente con el indicador IRI, ya que tenemos que el 4,51% de la red vial nacional es calificada como buena.

Gráfico 1.07.



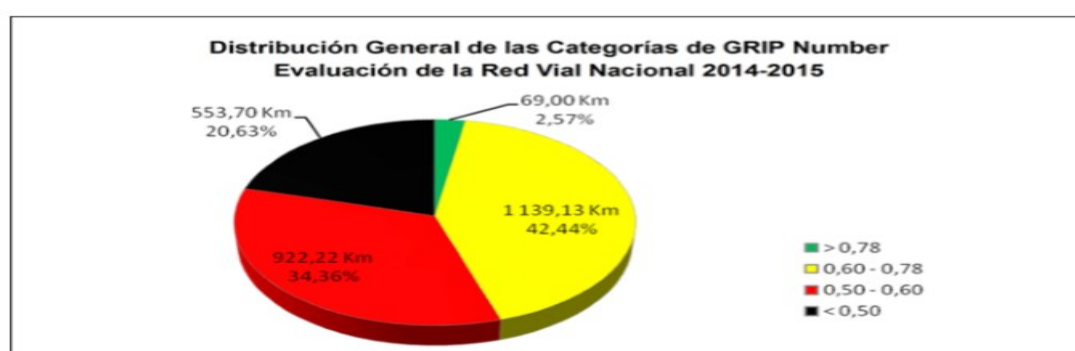
Fuente: Elaborado a partir de Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional, 2015 del Lanamme.

El tercer indicador que utiliza el Lanamme es el GRIP Number, que también arroja resultados desfavorables para la red vial nacional, como se puede observar en el gráfico siguiente.

Gráfico 1.8.
Estado de la red vial nacional, según el GRIP Number, 2014-2015.

Rango	Condición*	Longitud (km)	Porcentaje
> 0,78	Muy Bueno (no deslizante)	69,00	2,57%
0,6 – 0,78	Bueno (poco deslizante)	1 139,13	42,44%
0,5 – 0,6	Regular (deslizante)	922,22	34,36%
< 0,5	Malo (muy deslizante)	553,70	20,63%
Total		2 684,05	kilómetros

* Según clasificación internacional



Fuente: Lanamme, 2015.

En el gráfico se indica que un 2,57 % de la longitud evaluada presenta un nivel de agarre superficial no deslizante, un 42,44 % de la longitud evaluada presenta una condición buena o poco deslizante y las condiciones deslizantes con 34,36 % y muy deslizantes con 20,63 %, son secciones con niveles de rozamiento muy bajos (Lanamme, 2015, pág.29).

Para el año 2014 Lanamme concluye en su estudio sobre el estado de la red vial nacional, lo siguiente:

La capacidad estructural de la Red Vial Nacional, es decir, la capacidad que tienen las carreteras de resistir las cargas de los vehículos sin fallar es, en la mayoría de sus rutas, aceptable. Para el presente informe un 94,53% de la Red Vial presenta una buena capacidad estructural y el restante 5,47% si requiere de intervenciones importantes y de alto costo para recuperar la capacidad de las vías. [...]

La capacidad funcional de las vías es medida mediante los valores del índice de regularidad internacional (IRI). Los resultados de la evaluación revelan que un 62,05% de la Red Vial Nacional posee estándares de regularidad deficientes y muy deficientes. Del restante 37,95% solamente se registra un 4,51% de la red en condición buena y el resto de la red califica en una condición regular, los cuales están asociados a elevados costos de operación vehicular para los usuarios, bajas velocidades de operación y altos niveles de congestión y de contaminación ambiental [...].

La evaluación de la resistencia al deslizamiento solo puede evaluarse en pavimentos con bajos niveles de deterioro superficial, en esta evaluación solo se evaluó 2 684,05 km, ya que los restantes 2 584,67 km tenían elevados niveles de deterioro que impedían su evaluación con Grip Tester. Los resultados muestran como un 20,63% de 2 684,05 km presentan condiciones muy deslizantes ante la presencia de humedad, un 34,36% de 2 684,05 km en condición deslizante, un 44,44% de 2 684,05 km en condición poco deslizante y un 2,57% de 2 684,05 km en buena condición. 5.1.4 Comparación de resultados entre las evaluaciones 2012 y 2014

La comparación de resultados muestra una red vial que en términos generales ha mantenido su condición casi sin variaciones importantes desde el año 2012, sin embargo, el análisis de la evolución de la Red Vial Nacional muestra la misma tendencia que en el año 2012, con una lenta propensión al deterioro, condición que queda evidenciada en el tipo de deterioros que se han presentado y por el elevado monto de las inversiones necesarias para mantener la condición actual. (Lanamme, 2015, pág.105)

En el periodo de estudio 2002-2014, se habían realizado estudios por parte del Lanamme, fundamentalmente a partir de índices ingenieriles (IRI, el FWD y GRIP), sin considerar la voz de la ciudadanía (Vásquez, 2015).

3.1.4. Contraloría General de la República

Las críticas a la implementación de la política de infraestructura vial nacional de la Contraloría General de la República, han sido frecuentes, en todo el periodo 1998-2014, especialmente sobre la gestión del Consejo Nacional de Vialidad y eventualmente del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Como puede observarse en el Cuadro 1.01. del 2004-2014 la Contraloría General de la República ha realizado más de 30 informes sobre la gestión de la red vial nacional, encontrando deficiencias en muchas áreas de la gestión vial, tales como diseños desactualizados, problemas de planificación, procedimientos poco claros o inexistentes, prioridades ambiguas, problemas pres

Informe		Asunto
DFOE-OP-7-2004	2/6/2004	Fiscalización efectuada a la demarcación vial horizontal que se realizó en el tramo de Carretera Barrana Arizona, como parte del proyecto de mantenimiento periódico de la Ruta Nacional N°1, Sección Barranca.
DFOE-OP-18-2004	7/7/2004	Fiscalización al Proyecto Construcción de los Accesos a los Puentes Menores y Rehabilitación de la Carretera Costanera Sur.

Informe		Asunto
DFOE-OP-20-2004	21/7/2004	Fiscalización en sitio efectuada a los trabajos de reparación que ejecuta el CONAVI en el deslizamiento ocurrido en la Carretera Bernardo Soto, Ruta Nacional No.1. A la altura de San Miguel Arriba de Naranjo.
DFOE-OP-19-2004	22/7/2004	Fiscalización en sitio realizada al Proyecto denominado Construcción de Puentes Menores en la Carretera Parrita-Quepos.
DFOE-OP-39-2004	10/12/2004	Seguimiento de Fiscalización en Sitio efectuada a trabajos del CONAVI en el deslizamiento ocurrido en la Carretera Bernardo Soto, San Miguel. Naranjo.
DFOE-OP-11-2005	1/7/2005	Seguimiento de las disposiciones 4.1.C) contenidas en los informes números. DFOE-OP-26, 27, 28 Y 30/2004, proyectos de Conservación vial, Licitaciones Públicas LPCO-9-01, LPCO-10-01, LPCO-13-01, LPCO-17-01, LPCO-18-01 Y LPCO-19-01.-
DFOE-OP-33-2005	25/11/2005	Estructura organizativa del Consejo Nacional de Vialidad
DFOE-OP-10-2006	13/6/2006	Fiscalización efectuada al Laboratorio del CONAVI, encargado de la Verificación del Control de Calidad del Proyecto Construcción de Carretera a San Carlos, Sección Sifón, Ciudad Quesada-La Abundancia.
DFOE-OP-8-2006	7/6/2006	Solicitud de información sobre las medidas que ese Ministerio y el CONAVI implementarán para concluir y poner en operación las estaciones de pesaje y la determinación de eventuales responsabilidades.
DFOE-OP-11-2006	30/6/2006	Fiscalización realizada al Proyecto Construcción de Carretera a San Carlos, Sección Sifón-Ciudad Quesada-Abundancia.
DFOE-OP-25-2006	22/12/2006	Estudio efectuado en relación con el complejo vial Costanera Sur.
DFOE-OP-2-2007	9/4/2007	Estudio Especial de las Contrataciones Directas N°72-2004, para el Suministro de Mezcla Asfáltico en Caliente para Bacheo y Carpeta y N°112-2004, para el acarreo, colocación y compactación de Mezcla Asfáltica en Caliente para Bacheo y Carpeta, Ambas Contrataciones para Varias Rutas Nacionales.
DFOE-OP-7-2007	6/11/2007	Gestión de la Dirección de Obras del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) en la Construcción de Proyectos de Infraestructura Vial Nacional en Construcción.
DFOE-OP-13-2007		Estudio realizado en la Unidad Auditoría Interna del Consejo Nacional de Validad

Informe		Asunto
	17/12/2007	
DFOE-OP-14-2007	21/12/2007	Estudio sobre la Calidad de la Información, de los Procedimientos, de la Metodología y del Análisis que Sustentan la Priorización de las Rutas Que son Intervenidas con Conservación Vial, con Cargo a la Licitación Pública No.1-2005
DFOE-OP-14-2007	21/12/2007	Estudio sobre la Calidad de la información, de los procedimientos, de la Metodología y del Análisis que Sustentan la Priorización de las Rutas que Son Intervenidas con Conservación Vial, con Cargo a la Licitación Pública No.1-2005
DFOE-OP-22-2007	21/12/2007	Resultados del Estudio Sobre la Ejecución de Obra Vial, resultados del Estudio de Obras Relacionales con la “Conservación de la Red Vial Nacional Pavimentada.
DFOE-OP-22-2007	4/2/2008	Estudio sobre la ejecución relacionada con la conservación de la Red Vial Nacional pavimentada.
DFOE-OP-1-2008	2/5/2008	Estudio realizado en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y el CONAVI en relación con el proceso de expropiación de terrenos para la Construcción del Proyecto Sifón-La abundancia.
DFOE-OP-6-2008	29/8/2008	Fiscalización realizada al proceso de diseño y construcción de los puentes de la Carretera Naranjo-Ciudad Quesada, Sección Sifón-La Abundancia.
DFOE-OP-17-2008	19/12/2008	Fiscalización y control de calidad en una obra de construcción vial.
DFOE-OP-21-2008	19/12/2008	Estudio relacionado con la capacidad institucional del CONAVI en el proceso de desarrollo de infraestructuras de transporte.
DFOE-OP-2-2009	30/1/2009	Planificación y evaluación de adquisiciones en el CONAVI.
DFOE-OP-3-2009	18/2/2009	Estudio en el reglón de pago M21 €, Limpieza de Cunetas Revestidas
DFOE-OP-9-2009	30/3/2009	Fiscalización realizada al proceso de adquisición de puentes modulares lanzables promovidos por el CONAVI.

Informe		Asunto
DFOE-OP-IF-19-2009	30/10/2009	Proyecto de estaciones de pesaje en la Red Vial Nacional del Consejo Nacional de Vialidad.
DFOE-OP-IF-2-2010	2/3/2010	Estudio de tipo financiero realizado en la contabilidad del Consejo Nacional de Vialidad.
DFOE-OP-IF-3-2010	3/3/2010	Estudio sobre la aplicación de la metodología de reconocimiento de reajuste de precios en proyectos de construcción de obra vial.
DFOE-OP-IF-9-2010	31/5/2010	Análisis del renglón de pago M34(A)3, acarreo de materiales dentro de la Licitación Pública 2007LN-000004-CV denominada conservación vial de la Red Nacional con superficie de lastre y tierra, promovida por CONAVI
DFOE-OP-IF-15-2010	26/10/2010	Control de los organismos de inspección en los contratos de conservación vial promovidos por el CONAVI.
DFOE-OP-IF-20-2010	20/12/2010	Aspectos relativos a la distribución de la supervisión de las rutas de lastre, garantías de cumplimiento y expedientes de las contrataciones.
DFOE-IFR-IF-06-2013	31/7/2013	Informe de la Auditoría de Carácter especial sobre los contratos de Conservación Vial administrados por el CONAVI.
DFOE-IFR-IF-09-2013	16/10/2013	Auditoría de carácter especial sobre la implementación por parte del CONAVI de las recomendaciones emitidas por el Lanamme.
DFOE-IFR-IF-07-2014	8/7/2014	Informe sobre la liquidación del presupuesto del Consejo Nacional de Vialidad correspondiente al año 2012.
DFOE-IFR-IF-00011-2014	17/12/2014	Informe de la Auditoría Especial sobre la Gestión Relacionada con Puentes tipo “BAILEY” de la Red vial Nacional

Fuente: Contraloría General de la República

En el informe DFOE-IFR-IF-03-2016 denominado “Auditoría Operativa en el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) sobre la eficiencia y economía del proceso de construcción y mejoramiento de carreteras de la Red Vial Nacional”, año 2016, fundamentado en una muestra de proyectos de construcción y mejoramiento constructivo o finiquitados, del periodo 2010-2014, el ente contralor determinó graves deficiencias en la gestión vial, de tal forma los proyectos ejecutados iniciaron, al menos el 36% de ellos, con diseños de obras desactualizados, otro 36% de los diseños requirieron revisión, y sólo un

28% contaban con diseños actualizados, no existió en ningún caso una oportuna verificación de la calidad, principalmente, porque esta no fue contratada a tiempo, adicionalmente el 65% de los proyectos no contaban con estudios de preinversión. La obligatoriedad de estos estudios, desde la perspectiva de Mideplan, no es contundente en el periodo de estudio, aunque desde la perspectiva de la política pública, si lo son, en tanto, permiten tener un criterio técnico, sobre la necesidad de realizar un determinado proyecto, con lo que se atenúa, o al menos se evidencia, cuando se ejecuta a partir de un criterio, que proviene de lo político¹⁴.

En dicho informe la Contraloría General de la República (2016) indica:

La gestión de CONAVI en los proyectos de construcción y mejoramiento de carreteras de la Red Vial Nacional presenta falencias en términos de la eficiencia y economía que se traducen en la postergación de la puesta en servicio de las vías en condiciones más apropiadas para los usuarios, menoscabo de recursos financieros, y mayores erogaciones para concluir las obras, así como riesgo en la garantía de la calidad de los trabajos ejecutados [...] Los problemas que se dan en la ejecución de los proyectos tienen su génesis en las etapas iniciales de la gestión de los proyectos, y no se evidencian esfuerzos tendentes al establecimiento de procesos de mejora continua de las políticas, sistemas, prácticas u otros con base en las lecciones aprendidas [...] La gestión de la Administración en las fases previas a la construcción de las vías requiere una profunda transformación, con el propósito de que al iniciar la fase constructiva, se cuente al menos con un programa para la disponibilidad de los terrenos, con diseños actualizados en términos de las condiciones físicas y necesidades reales de los usuarios, y se disponga de los recursos financieros, materiales y humanos necesarios [...] Lo anterior explica en parte, que el proceso de licitación no garantice óptimas resultados en cuanto al precio, calidad y plazo de ejecución de las obras[...] Es necesario dar una pronta solución a las falencias en la gestión del CONAVI para garantizar un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, ejecutando sus funciones en concordancia con lo establecido en la legislación vigente y mejores prácticas (Contraloría General de la República, 2016, pág.21).

Los resultados de los informes de la Contraloría General de la República, especialmente el del año 2016, referidos al periodo 2010-2014, reflejan una gestión deficiente en la ejecución de los proyectos de construcción y mejoramiento de la red vial

¹⁴ “Lo político” se concibe a partir de Mouffe (2007). La autora “hace distinción entre la política y lo político. Mientras la primera hace referencia a las prácticas e instituciones que permiten el ordenamiento de la sociedad, la segundo refiere a la dimensión antagónica de lo humano. La conflictividad constituye una característica inerradicable de lo propiamente humano, y su negación u ocultamiento trae como consecuencia la imposibilidad de pensar y actuar políticamente. Desde la perspectiva de Schmitt, lo político se estructura en función de la conflictividad que supone la distinción amigo/enemigo, y por tanto, entre dos identidades opuestas. Aquí hay dos cuestiones clave para Mouffe. La primera es que, más allá de lo irreconciliable que Schmitt concibe la oposición amigo/enemigo, y por tanto, ésta puede pensarse simplemente como una discriminación nosotros/ellos bajo la cual el diálogo se hace posible. Y segundo, que esta distinción sostiene la autoconstrucción de las identidades políticas, toda vez que la visión sobre el otro contribuye a la construcción de la identidad propia. Son identidades que se oponen y se excluyen, pero que son necesarias la una para la otra.” (Canales, 2010, pág.3).

nacional, en aspectos claves, como son los estudios de preinversión, que determinan la factibilidad financiera y operativa de los proyectos, diseños de los proyectos deficientes, lo mismo que la contratación, este déficit de gestión redundante y amplifica el déficit de implementación de los proyectos, lo que incide en que el problema de la deficiencia de red vial nacional no se resuelva.

3.2. Organismos internacionales

De conformidad con el Foro Económico Mundial ¹⁵, Costa Rica ha mejorado la competitividad en los últimos 7 años, del periodo de estudio 1998-2014, como se puede observar en la tabla siguiente, que a nivel mundial pasa del lugar 63 en el periodo 2007-2008 al lugar 51 en el periodo 2014-2015.

El Índice de Competitividad Global (ICG), captura el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el crecimiento económico sostenible y ayudan a explicar por qué algunos países son mucho más exitosos que otros en elevar sus niveles de ingreso y de oportunidades para sus respectivas poblaciones. El Índice contempla doce pilares de la competitividad [...], son: Instituciones; Infraestructura; Estabilidad macroeconómica; Salud y educación primaria; Educación superior y capacitación; eficiencia del mercado de bienes; Eficiencia del mercado laboral; Sofisticación del mercado financiero; Preparación Tecnológica, Tamaño de Mercado; Sofisticación empresarial e Innovación. (Sancho, 2012: 6 y 7).

Uno de los indicadores fundamentales para determinar el índice de competitividad es el componente de la infraestructura, que ha disminuido en el caso de Costa Rica, ya que en el año 2007-2008 se ubicaba en el lugar 95 y en el periodo 2014-2015 se ubica en el lugar 103.

La calidad de las carreteras es un componente importante del indicador de infraestructura, desde el periodo 2007-2008 y hasta el periodo 2015-2016, la infraestructura vial se ha encontrado entre uno de los últimos lugares a nivel mundial, con leves mejoras, pero al final del periodo de estudio de esta investigación en el 2014 se encuentra en el lugar 119 entre 144 países.

¹⁵ “El ranking del Informe Global de Competitividad es basado en el Índice de Competitividad Global desarrollado por el Foro Económico Mundial por el Prof. Sala-i-Martin e introducido por primera vez en el año 2004. El Índice es basado en 12 pilares de la competitividad que muestra la posición competitiva de la mayoría de países del mundo en todas las etapas de desarrollo. Estos pilares son: Instituciones, Infraestructura, Estabilidad Macroeconómica, Salud y Educación Primaria, Educación Secundaria y Capacitación, Eficiencia en el Mercado de Bienes, Eficiencia en el Mercado Laboral, Eficiencia en el Mercado Financiero, Preparación Tecnológica, Tamaño de Mercado, Sofisticación Empresarial e Innovación.”(Incae, 2010, pág.1)

Entonces pese a que el país mejoró su índice de competitividad, uno de sus componentes la infraestructura disminuye, en particular lo referido a calidad de las carreteras.

Tabla 1.01.
Costa Rica: Clasificación según índices de competitividad global, infraestructura y calidad de la Redad Vial Nacional, 2007-2014

		2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Total de países		131	134	133	139	142	142	148	144
Costa Rica	Competitividad	63	59	55	56	61	57	54	51
	Infraestructura	95	94	82	78	83	74	97	103
	Calidad de carreteras	120	118	107	111	124	131	125	119

Fuente: Basado en World Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y UNA.

En la Tabla.1.02. Y en el Gráfico 1.09, colocamos los índices de los diez países con el ingreso per cápita más bajo del mundo, en el año 2012, y lo comparamos con Costa Rica, en función de la calidad de la infraestructura vial nacional, obtenemos que ocho de esos países tienen índices de calidad de carreteras mayores que Costa Rica, a saber: Guinea y Mozambique. Estos dos se ubican en los lugares ciento cuarenta y ciento treinta y uno de la clasificación mundial, respectivamente; no obstante, también se encuentran en los últimos lugares, en cuanto al índice general de competitividad, (en el lugar 141 y 138, respectivamente).

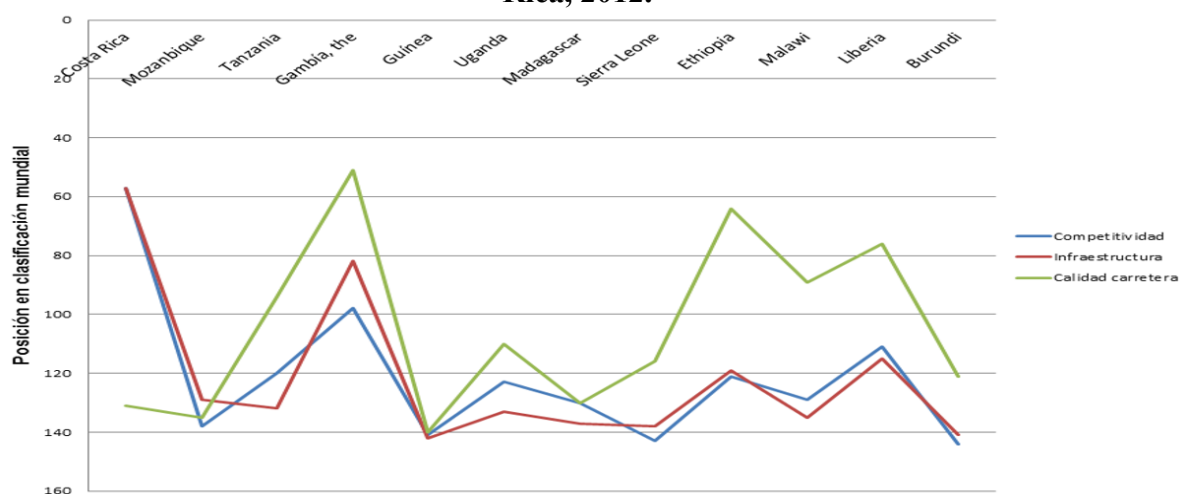
Tabla.1.02.
Comparación de los índices de competitividad, infraestructura y calidad de la infraestructura vial los diez países con el menor ingreso per cápita a nivel mundial y de Costa Rica, 2012

País	Ingreso por persona		Competitividad	Infraestructura	Calidad de carretera
	Por año	Por día			
Costa Rica	\$8877	\$24,66	57	57	131
Mozambique	\$583	\$1,62	138	129	135
Tanzania	\$553	\$1,54	120	132	94

País	Ingreso por persona		Competitividad	Infraestructura	Calidad de carretera
	Por año	Por día			
Gambia, the	\$543	\$1,51	98	82	51
Guinea	\$492	\$1,37	141	142	140
Uganda	\$478	\$1,33	123	133	110
Madagascar	\$459	\$1,28	130	137	130
Sierra Leone	\$366	\$1,02	143	138	116
Ethiopia	\$360	\$1,00	121	119	64
Malawi	\$351	\$0,98	129	135	89
Liberia	\$298	\$0,83	111	115	76
Burundi	\$279	\$0,78	144	141	121

Fuente: Construcción propia, a partir de World Economic forum: The Global Competitiveness Report 2012-2013

Gráfico 1.09.
Comparación de los índices de: competitividad, infraestructura y calidad de las carreteras de los diez países con el menor ingreso por capital a nivel mundial y Costa Rica, 2012.



Fuente: Construcción propia, a partir de World Economic forum: The Global Competitiveness Report 2012-2013.

Existen países que tienen un ingreso per cápita por día menor a un dólar como es el caso de Etiopia, Malawi, Liberia y Burundi, sin embargo, cuentan con un índice de calidad de las carreteras superior o muy superior al de Costa Rica.

En el Gráfico 1.09, se puede observar que, en todos los países, el índice de calidad de infraestructura vial está por encima del de infraestructura y del de competitividad. En el

caso de Costa Rica, sucede lo contrario estos últimos dos índices están muy por arriba del índice de la infraestructura vial nacional.

Es necesario comparar los datos anteriores, en cuanto a la calidad de las carreteras, con la densidad de la red vial nacional (Kilómetros de red vial/Kilómetros cuadrados de territorio), mientras Costa Rica, cuenta con 0.69 kilómetros de carretera por cada kilómetro cuadrado de territorio, esta relación es de 0.10 para Liberia, 0.10 Etiopía, 0.13 para Malawi y 0.45 para Burundi.

Como se puede observar, en densidad de carreteras, Costa Rica está muy por encima de esos países de África, y esta ventaja se incrementa, cuando comparamos los kilómetros de la red vial nacional con los habitantes del país, ya que para el año 2014, cada kilómetro de carretera soportaba 141 habitantes, en cambio esa relación es de 424, 1035, 923 y 897 para Liberia, Malawi, Etiopía y Burundi, respectivamente.

Lo anterior demuestra, que el Foro Económico Mundial, para la evaluación de las carreteras, no toma en cuenta, ciertos indicadores importantes, como los apuntados, lo que, no permite, entonces, tener una adecuada comparación entre países.

3.3. La voz de la ciudadanía

La prensa es un medio por el que se percibe la voz de la ciudadanía, mientras éste haga una manifestación expresa. Además de la generación de noticias, la prensa se dirige a temas de interés, y forma criterio a la ciudadanía.

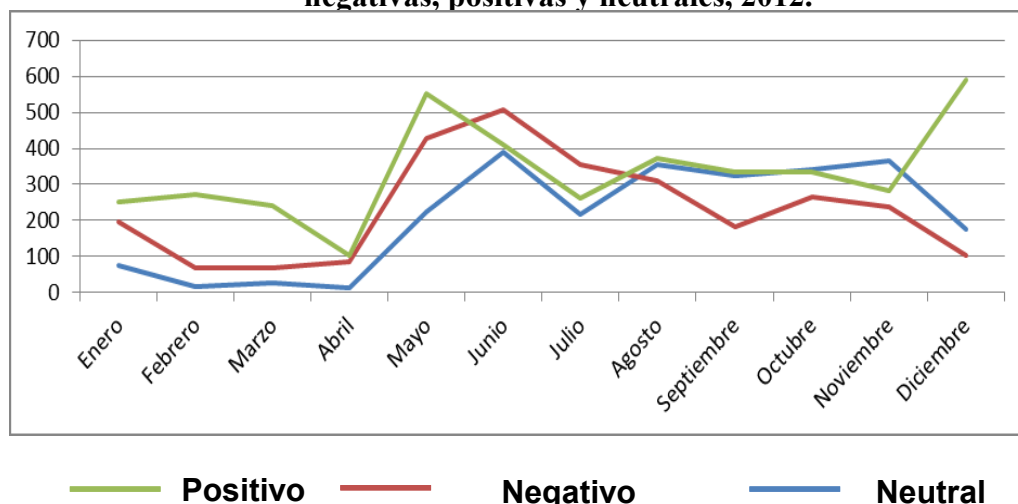
Durante el año 2012 la Unidad de Comunicación e Imagen del CONAVI realizó un estudio de las noticias sobre la red vial nacional, a partir del monitoreo de la prensa escrita (Diario extra, El Financiero, La Nación, La Prensa Libre, La República y la Teja); de la televisiva (canales 6,7, 9, 11,13 y extra TV42); y de radio (ADN Radio, Columbia, Monumental, Reloj, Universidad de Costa Rica, Nacional, Centro FM).

En el 2012, existieron 9345 noticias, con promedio mensual de 778 y un promedio diario de 64. Mayo y junio de 2012 fueron los meses que presentaron los toques máximos, al iniciar la investigación y los allanamientos sobre la Ruta 1856 (conocida como la Trocha de la frontera norte).

Esta cantidad de noticias demuestra la importancia que tiene para la ciudadanía la red vial nacional y lo visible que es a los ojos de la ciudadanía.

En el Gráfico 1.10, se muestra una clasificación de las noticias, las cuales se consideran negativas, positivas y neutras, en referencia a la red vial nacional y al CONAVI.

Gráfico 1.10.
CONAVI: Noticias sobre la red vial nacional y la institución, clasificadas como negativas, positivas y neutras, 2012.



Fuente: Elaborado por la Unidad de Prensa e Imagen de CONAVI, 2012.

Del Gráfico.1.10, elaborado por la Unidad de Prensa e Imagen del CONAVI, se aprecia que las noticias positivas, negativas y neutras son muy similares, en cuanto a cantidad, sin embargo, el CONAVI señala que las noticias positivas son “las notas que replicaron nuestros comunicados o resaltaron nuestra labor” (Camacho, 2013,pag.1).

En otras palabras, existen dos tipos de noticias positivas: i) las de mera información (por ejemplo: hoy comienza la construcción de la ruta x, hoy está cerrada la ruta 400, entre otras), sin ninguna motivación relacionada con el avance de obras; y ii) las que resaltan la labor hecha en la obra vial nacional.

Siguiendo este mismo orden de ideas, por una parte, estimamos que las noticias clasificadas como positivas no son confiables, en cuanto a cantidad ni a su naturaleza. Por otro lado, las noticias negativas, definidas como “cuestionan la labor del CONAVI” (Camacho, 2013: 1), sí son coherentes y significativas, en cuanto al malestar de la

ciudadanía, respecto de la calidad de la red vial nacional, lo cual sería congruente con los índices de Foro Económico Mundial y el Lanamme.

Los informes que oficializó el Lanamme hasta el 2014, no hacían referencia a la voz de la ciudadanía, lo que se encontraba ausente en la calificación de la red vial nacional (Vásquez-Rodríguez, 2015), pero en el 2015, se divulga un estudio por parte del Laboratorio, que hace referencia a la perspectiva de la ciudadanía, sobre el estado de la red vial nacional en el año 2014, como puede visualizarse en la Tabla .1.03.

Los datos mostrados en la tabla, no discriminan, entre la red vial nacional, objeto del presente estudio, la red vial cantonal, la ciudadanía se confunden entre una red y otro, así, como de los responsables de la misma, no distinguen, si la responsabilidad es del gobierno local, del Mopt o el Conavi (Vásquez-Rojas, 2014).

De conformidad con la percepción de la ciudadanía, el 10.2% de la red vial del país se encuentra en buen estado o muy buen estado, y un 89.3% en regular, mal o muy mal estado, no encontrándose diferencias significativas, entre aquellos que residen en el Gran Área Metropolitana, el resto del Valle Central y las demás regiones del país.

Tabla .1.03.
Costa Rica: Percepción de la ciudadanía de la red vial del país, al año 2014, según residencia del entrevistado

Región	Estado de las calles y carreteras del país en el 2014						
	Muy malas	Malas	Regular	Buenas	Muy buenas	No responde	Total
Metropolitana	39.6%	31.1%	19.6%	8.2%	1.2%	0.3%	100%
Resto del Valle Central	38.6%	31.7%	19.9%	8.5%	1.3%	0%	
Resto del país	28.6%	29.8%	27.4%	9.9%	2.8%	1.6%	100%
Todas las regiones	37%	30.9%	21.3%	8.6%	1.6%	0.5%	100%

Fuente: Lanamme, Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, años 2014 (recuperado del Sitio Web del Lanamme, <http://www.Lanamme.ucr.ac.cr>, el 12 de noviembre de 2018).

Un 22.5% de la ciudadanía, consideran que la red vial del país, para el año 2014 se encuentra mejor que en el año 2011, y un 39.7% mejor que el 2004; en cambio un 35.5% considera que la red vial del país, en el año 2014 se encuentra peor que el año 2011, y un 29% peor que el año 2004, como se puede observar en la Tabla.1.04.

Tabla.1.04.

Costa Rica: Percepción de la ciudadanía de la red vial del país, al año 2014, con respecto al año 2011 y al año 2010, según residencia del entrevistado

Región	Estado de las calles y carreteras del país, del 2014 comparado con 2011				
	Peor	Igual	Mejor	No responde	Total
Metropolitana	36.2%	41.9%	19.8%	2.1%	100%
Resto del Valle Central	37.3%	37.6%	24.5%	0.7%	100%
Resto del país	31.3%	39.7%	27%	2%	100%
Todas las regiones	35.5%	40.3%	22.5%	1.7%	100%
Región	Estado de las calles y carreteras del país, del 2014 comparado con 2004				
	Peor	Igual	Mejor	No responde	Total
Metropolitana	29.8%	26.6%	37.7%	2.1%	100%
Resto del Valle Central	30.7%	22.5%	41.5%	0.7%	100%
Resto del país	24.6%	26.6%	42.5%	2%	100%
Todas las regiones	29%	25.6%	39.7%	1.7%	100%

Fuente: Lanamme, Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, años 2014 (recuperado del Sitio Web del Lanamme, <http://www.Lanamme.ucr.ac.cr>, el 12 de noviembre de 2018).

Si bien, para el año 2014, de la ciudadanía, en su mayoría, casi un 90% considera que las carreteras de este país se encuentran en regular, mal o muy mal estado, un 22.5% es del criterio que están mejor que el año 2011 y un 39.7% mejor que el año de 2004, por lo que, aunque no están satisfechos con el estado actual de la red vial nacional, si consideran que ha existido una mejoría leve, pero insuficiente.

En el periodo de estudio (1998-2014), el país aumentó su flota vehicular de 594.148 vehículos a 1.187.624 vehículos, los ingresos de turistas aumentaron de 942.853 a 2.427.491 y la población creció de 3.2 millones a 4.7 millones, por lo que aumentó considerablemente, la demanda de los servicios de la red vial nacional, ya que existen un número mayor de personas que requieren transitar por las carreteras, en un número mayor de vehículos, y la red vial nacional, en cuanto a extensión prácticamente se detuvo, pese al aumento considerable de la demanda de los servicios de la red vial nacional, lo que incide en la percepción negativa de la ciudadanía.

3.3.1. Cierre del Conavi

El Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), ente que fue creado con la reorientación de la política pública de infraestructura vial nacional de 1998, durante el último año de la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) y principios de la Administración Solís Rivera (2014-2018), fue incorporado en el debate político por varios partidos políticos que participaron en las elecciones del 2014, ofreciendo el cierre de la institución como respuesta al problema público de una deficiente red vial nacional, siendo una de las promesas de campaña del Presidente Guillermo Solís Rivera (2014-2018). De conformidad con Solís el Conavi debe cerrarse y en su lugar crear el Instituto Nacional de Infraestructura, con una institucionalidad renovada (<http://gobierno.cr/mopt-concreta-propuesta-para-cerrar-Conavi-y-crear-el-ini/> recuperado el 1 de marzo de 2016).

La propuesta del cierre del Conavi es un indicador claro de la insatisfacción ciudadana con los resultados de la política de infraestructura vial nacional.

3.4. Resultados de la política

Los resultados de las investigaciones realizadas en el periodo 1998-2014, arrojan resultados contundentes en cuanto a los resultados de la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional, demostrando que la misma fue incapaz de resolver el problema público de la deficiente red vial nacional.

El Foro Económico Mundial, para el 2014-2015, ubica a Costa Rica en lugar 115 entre 144 países, en cuanto a la calidad de la red vial nacional, incluso en el año 2012 el país se encontraba por debajo de países con el ingreso por persona más bajo del mundo, países como Malawi, Liberia y Burundi, que tienen un ingreso por persona menor a un dólar por día, tienen un índice de calidad de carreteras mayor al de Costa Rica, sin embargo no considera, que el país, tiene una de las redes viales con mayor penetración en el territorio nacional, en tanto la densidad vial, es mayor a de los países centroamericanos, y México.

Mediante la utilización tres índices el FWD, IRI Y GRIP, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme), para el periodo 2014-2015, demuestra la deficiencia de la red vial nacional, destaca el IRI, que señala que únicamente un 4,51% de la red vial nacional se encuentra en buen estado, aunque estructuralmente (FWD) ha

existido una considerable mejoría, en tanto cerca del 90% de la red, se encuentra el buen estado, la ciudadanía se manifiesta en el 2014, con una percepción negativa de la red, incluso únicamente el 10.2% considera que se encuentra en buen o muy buen estado.

Las gestiones para cerrar el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), ente fundamental en la política pública, fue una de las promesas de la campaña para la Presidencia de la República del que resultó electo para el periodo 2014-2018, Guillermo Solís Rivera. La propuesta de cierre demuestra el malestar de la ciudadanía por los resultados de la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional, en el periodo de estudio (1998-2014).

4. Investigaciones realizadas

Existen pocas investigaciones del tema, que fueron localizadas en el proceso de investigación, las que agrupamos en tres grandes áreas; a saber:

- i. Políticas públicas en Costa Rica
- ii. Políticas públicas de infraestructura vial nacional
- iii. Control de calidad de la infraestructura vial

Las investigaciones sobre la política pública de la infraestructura vial son escasas, entre ellas, la tesis doctoral de Mata Abdelnour (2011), enfocada en la concesión, el estudio sobre evolución de la red de transporte en Costa Rica de Carolyn Hall (1975), los estudios de Sánchez (1997, 2005) sobre infraestructura en Centroamérica y concesión; y los de Sánchez y Wilmsmeier (2005) sobre infraestructura vial en América Latina, pero ninguna de ellas profundiza sobre la política pública de infraestructura vial nacional.

Seguidamente, se hace referencia a los estudios localizados, de las tres áreas señaladas.

4.1. Investigaciones realizadas en políticas públicas en Costa Rica

Hasta el 2014, los estudios de políticas públicas, a nivel de posgrado, se concentran en Costa Rica, en la primera década del siglo XXI, en el Doctorado de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica (DOGOPO), por consiguiente, se identificaron en dicho doctorado ocho tesis que tratan diferentes políticas públicas en el país. Estas se consultaron con el propósito de estudiar las referencias, los abordajes teóricos, el tratamiento del

problema principal y los problemas específicos, la definición del objetivo y los objetivos, así como el marco metodológico.

Las tesis doctorales elaboradas en el DOGOPO sobre políticas públicas (Fernández, 2002; Chamizo, 2009; Jiménez, 2009; Ishizaka, 2009; Mata, 2010; Segura, 2010; Mata Abdelnour, 2011 y Gamboa, 2011) se han realizado sobre las siguientes áreas: la cultural, el saneamiento ambiental, el sector eléctrico, la educativa, las drogas, el control ilícito de drogas, la concesión de obra pública y la creación de universidades.

La gran mayoría de esas tesis doctorales tienen bases teóricas y estrategias comunes para abordar su correspondiente objetivo de estudio. Todas inician conceptualizando la política pública y hacen referencia a la política pública específica, desde un contexto internacional a uno nacional, o efectúan un recorrido histórico (Fernández, 2002; Chamizo, 2009; Jiménez, 2009; Ishizaka, 2009; Mata, 2010; Segura, 2010; Mata-Abdelnour, 2011 y Gamboa, 2011). La mayoría de ellos aborda el objeto de estudio desde la teoría neoinstitucional (Chamizo, 2009; Jiménez, 2009; Ishizaka, 2009; y Mata-Abdelnour, 2011). Todos caracterizan el periodo de estudio y enfatizan una determinada área de interés. Una mayoría utiliza el método de casos (Chamizo, 2009; Jiménez, 2009; Ishizaka, 2009; Mata, 2010; Segura, 2010 y Mata Abdelnour, 2011).

Las tesis doctorales sobre políticas públicas antes mencionadas, se pueden apreciar, con mayor detalle, en el cuadro siguiente.

Cuadro.1.02.

Costa Rica: Tesis elaboradas en el Doctorado de Gobierno y Políticas Públicas sobre políticas públicas, 2002-2012¹⁶

Preguntas: general y específicas		Objetivos: general y específicos	Aspectos teóricos	Metodología
2002	Las políticas culturales del Estado costarricense durante el último tercio del siglo XX: el Premio Nacional Joaquín García Monge		Autor: Flory Fernández Chaves	Directora: Nora Garita Bonilla
<p>Se opta por una serie de interrogantes.</p> <p>1. ¿Cuáles han sido las consecuencias para la identidad cultural nacional del reconocimiento creciente de la diversidad cultural experimentada por la sociedad costarricense?</p> <p>2. ¿Es posible diseñar un conjunto de políticas culturales capaces de incidir efectivamente en el proceso de construcción de un proyecto de identidad cultural nacional?</p> <p>3. ¿La respuesta a los cambios en la cultura nacional, creados por la diversidad cultural se encuentra en el conjunto o la combinación adecuada de políticas culturales promovidas por el Estado costarricense por medio del MCJD?</p> <p>4. ¿Esta el MCJD en capacidad de diseñar una estrategia efectiva para</p>		<p>General: Evaluar la efectividad de la política cultural del Premio Nacional Joaquín García Monge (PNJGM), impulsada por el discurso oficial, en relación con las políticas culturales requeridas para el enfrentamiento adecuado del continuo proceso de construcción del proyecto de identidad cultural nacional, acorde con el desarrollo del país y el reconocimiento creciente de la diversidad cultural de la sociedad costarricense</p> <p>1. Caracterizar las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales prevalecientes en Costa Rica durante el último tercio del siglo XX, para identificar el contexto en que se han producido las políticas culturas del MCJD.</p> <p>2. Compendiar los lineamientos de política cultural expresados en los PND, para desarrollar una tipología de éstos, en función de los objetivos perseguidos.</p> <p>3. Enumerar las leyes relacionadas directa o indirectamente con los asuntos culturales, promulgados desde la creación del MCJD y desarrollar una tipología de éstas, en función de los propósitos declarados.</p>	<p>Abarca conceptos de políticas públicas y políticas culturales.</p> <p>Abarca la especificación de las ciencias políticas y la importancia del método comparativo en ellas.</p> <p>Se hace referencia al análisis del contenido y su uso en ciencias sociales. Refiere al desarrollo e importancia de la cultura en la vida social.</p>	<p>Método comparativo en ciencias políticas y de los análisis de contenido ideológico, como técnicas utilizadas en la revisión de documentación.</p> <p>Hace un recorrido histórico. Ubica el fenómeno en el contexto mundial, y su desarrollo en el contexto nacional.</p> <p>Como fuente primaria: aplicación de cuestionario y utilización de fuentes secundarias para el marco general</p>

¹⁶ Las preguntas: la general y las específicas; los objetivos: el general y los específicos son copia fiel de las tesis de referencia.

Preguntas: general y específicas		Objetivos: general y específicos	Aspectos teóricos	Metodología
<p>manejar adecuadamente las consecuencias del reconocimiento creciente de la diversidad cultural por la que atraviesa nuestro país?</p> <p>5. ¿Es el MCJD lo suficiente flexible y cuenta con la capacidad suficiente como para evitar desfases entre los cambios en las políticas culturales y los productos resultantes deseados?</p>		<p>4. Describir la evaluación general de las políticas culturales del Estado costarricense promovidas por medio del área cultural del MCJD, para determinar su orientación general e identificar lo realizado en el campo del proceso de construcción de un proyecto de identidad cultural nacional mediante el PNJGM como caso particular de estudios.</p> <p>5. Compendiar las autorizaciones presupuestarias asignadas al MCJD y compararlas contra las ejecuciones presupuestarias reales y establecer la estructura programática correspondiente, para determinar la importancia relativa de los programas y proyectos a lo largo del tiempo.</p> <p>6. Deducir los valores culturales intervinientes en el proceso de construcción de la identidad cultural nacional, para identificar su presencia o ausencia en la política cultural del PNJGM y evaluar su efectividad como política cultural desarrollada por el MCJD.</p>		<p>de la investigación</p> <p>Se establece una sola variable dependiente, a partir de dos variables independientes, con varias variables intervinientes, con base en el enfoque de Kerlinger (1998).</p>
2009	Análisis de la gestión de las políticas de saneamiento ambiental en asentamientos humanos en Costa Rica, periodo 1998-2006: Los casos de Europa, San Martín y San Vicente		Autor: Horacio Alejandro Chamizo García	Director: Luis Garita Bonilla
General: ¿Cómo se han gestionado las políticas de saneamiento ambiental a nivel de asentamientos humanos en Costa Rica (periodo de gobierno 1998-2006) y qué elementos se deben tomar en cuenta para su análisis y gestión?		General: Analizar la gestión de las políticas de saneamiento ambiental en asentamientos humanos en Costa Rica durante el periodo de gobierno 1998-2006 y plantear propuestas metodológicas para su análisis y la gestión.	1. Aspectos relacionados con el modelo teórico neoinstitucionalista (sociológico, histórico, normativo y de elección racional); la teoría de la agencia; y la teoría de redes de políticas públicas (la	Se retoma los aspectos teóricos para el análisis e interpretación de la información.

Preguntas: general y específicas		Objetivos: general y específicos	Aspectos teóricos	Metodología
<p>1. ¿De qué manera influye el marco institucional de la política de saneamiento ambiental en las percepciones, preferencias, capacidades de actores individuales y colectivos responsables de la gestión de dicha política?</p> <p>2. ¿Cómo se desarrolla el conjunto de interacciones entre actores involucrados en la implementación de la política en cuestión y de qué manera esta interacción afecta los resultados de la política?</p> <p>3. ¿Qué elementos se deben tomar en cuenta para el análisis y la gestión de las políticas de saneamiento ambiental a nivel de asentamientos humanos?</p>		<p>1. Analizar el marco institucional de saneamiento ambiental en Costa Rica.</p> <p>2. Analizar la influencia del marco institucional del saneamiento ambiental en las preferencias y percepciones de los actores involucrados en la gestión de dicha política</p> <p>3. Describir y explicar la red de actores que participan de la política en cuestión, sus capacidades, estrategias, modos de interacción.</p> <p>4. Analizar la influencia de las interrelaciones entre actores en los resultados de la política objeto de estudio.</p> <p>5. Plantear propuestas para el análisis y gestión de las políticas de saneamiento ambiental en asentamientos humanos.</p>	<p>complejidad de la participación pública-privada).</p> <p>2 Aspectos teóricos de políticas públicas.</p> <p>3. Paradigmas sobre salud y ambiente.</p>	<p>Investigación cualitativa.</p> <p>Análisis de casos.</p> <p>Fuente de información: entrevistas.</p>
2009	Análisis del proceso de formulación de políticas para la reforma del sector eléctrico y su potencial incidencia en el marco institucional y la producción con fuentes renovables.		Autor: Roberto Jiménez Gómez	Directora: Violeta Pallavicini Campos

Preguntas: general y específicas	Objetivos: general y específicos	Aspectos teóricos	Metodología
<p>¿Cuáles han sido las orientaciones y quiénes han propiciado las políticas públicas de reforma propuestas en el sector eléctrico de Costa Rica en el periodo comprendido entre el año 2005 y el 2008; y qué influencia tienen sobre el marco institucional y los incentivos para la generación eléctrica con fuentes renovables?</p>	<p>General: Analizar las orientaciones, propuestas y decisiones de formulación de políticas públicas para la reforma en el sector eléctrico de Costa Rica por parte de los actores sociales en el periodo 2005-2008 y las posibles implicaciones sobre el marco institucional y los incentivos para la producción de electricidad con fuentes renovables.</p>	<p>El marco teórico está conformado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La política pública como un proceso. • La inclusión en la agenda de un problema. • El proceso de decisión de políticas públicas. • El neoinstitucionalismo. • Las redes de actores de políticas públicas. • El análisis mediante redes de políticas. • La prospectiva. • El método MACTOR. 	<p>Sigue el enfoque de redes de políticas públicas para discernir los intereses, los recursos, las formas de interacción y las propuestas de los actores miembros de la red También, el análisis de prospectiva, con la teoría neoinstitucionalist a para la integración de aspectos económicos, sociales, culturales, históricos y políticos.</p>
<p>1. ¿Cómo se han construido las orientaciones de reforma del sector eléctrico a nivel internacional y cuáles de ellas han sido apoyadas por los actores nacionales?</p> <p>2. ¿Cuáles son los actores sociales existentes y cuáles son sus preferencias, incentivos, actitudes, recursos y relaciones para incidir en el proceso de decisión de la formulación de la reforma del sector eléctrico?</p> <p>3. ¿Cuál es el comportamiento y propuestas de los actores estratégicos involucrados que actúan en la formulación de políticas públicas de reforma del sector eléctrico (RPRSE)?</p>	<p>1. Efectuar una caracterización del sector eléctrico de Costa Rica en cuanto a su oferta, demanda, costos, precios, participantes y su marco institucional (organizaciones, leyes, funciones) en el periodo 1990-2008.</p> <p>2. Efectuar un análisis de los paradigmas, modelos propuestos y ejecutados que han incidido en la formulación de políticas de reforma del sector eléctrico en la actualidad.</p> <p>3. Analizar la institucionalidad existente y su influencia en el comportamiento de los actores sociales en el proceso de la política de reforma del subsector eléctrico.</p> <p>4. Analizar el comportamiento de los actores de la red de políticas públicas en cuanto a sus visiones, preferencias, incentivos, recursos, objetivos, propuestas y relaciones en la formulación para el periodo 2005-2008, dado un marco institucional.</p>		<p>Estudio de casos.</p> <p>Análisis de prospectiva.</p>

Preguntas: general y específicas		Objetivos: general y específicos	Aspectos teóricos	Metodología
<p>4. ¿Cuáles son las implicaciones de las reformas propuestas para el sector eléctrico, sobre el marco institucional y los incentivos para la generación eléctrica con fuentes renovables?</p> <p>5. ¿Es el marco institucional definido por reglas del juego, normas, costumbres, valores y organizaciones, un elemento relevante que influencia el comportamiento y las propuestas de los actores sociales en la red de políticas de reforma del sector eléctrico?</p>		<p>5. Efectuar un análisis de las posibles implicaciones de las reformas propuestas sobre el marco institucional y los incentivos para la generación eléctrica con fuentes renovables.</p> <p>6. Analizar la pertinencia del planteamiento teórico neoinstitucionalista en el sentido de que el marco institucional (reglas del juego, costumbres, valores, legado y organizaciones), influyen de forma relevante el comportamiento y las propuestas de los actores sociales en la red de políticas, a partir del estudio de caso de la reforma del sector eléctrico,</p>		
2009	El estado actual de la política educativa y su perspectiva en Costa Rica y Japón (1994-2007) con énfasis en los problemas crónicos de la educación secundaria.		Autor: Ishizaka, Hiroki	Director: José Miguel Rodríguez Zamora
	<p>El objetivo principal del estudio:</p> <p>(i) esclarecer el papel contemporáneo de la educación para el desarrollo nacional y humano, (ii) reconsiderar el papel destacado de la enseñanza secundaria en la sociedad contemporánea, (iii) comprender el fenómeno de los conflictos políticos de valores e intereses para proponer nuevas perspectivas de la política educativa, (iv) reconsiderar los conceptos, así como lo neoclásico,</p>		El marco teórico está concentrado en tres puntos: los precursores en el estudio de las políticas públicas, la discusión contemporánea sobre ellas y el análisis de la política educativa.	Evaluación basada en el stagist approach; management approach y evaluación basada en resultado, la metaevaluación.

Preguntas: general y específicas		Objetivos: general y específicos	Aspectos teóricos	Metodología
		lo humanitario, la meritocracia, el desarrollo, etc. (Ishizaka, 2009:		
2010	La política de drogas de Costa Rica: Un análisis de las estrategias de intervención 1998-2004.		Autor: Douglas Mata Pernudi	Directora: Juany Guzmán León
<p>1. ¿En qué medida el contexto internacional (y la discusión sobre narcotráfico y consumo de drogas), inciden en la definición de política que se desarrolla o elabora en el país y en el avance hacia una política de Estado en materia de drogas?</p> <p>2. ¿En qué medida el diseño institucional que se genera en los últimos años en el país (ICD y viceministro de drogas), le imprime una direccionalidad a la política nacional en materia de droga, que favorece una inclinación hacia medidas de control de la oferta (represivas) en detrimento de las preventivas?</p> <p>3. ¿Cuál es la incidencia de una mayor inclinación a medidas de control de la oferta en la política nacional de droga en la asignación y ejecución de competencias de las instituciones públicas que trabajan en el campo de la droga, en particular el IAFA?</p>		<p>1. Realizar un análisis que parte de las políticas sobre drogas elaboradas en Costa Rica, durante el periodo comprendido entre 1988 y el año 2004.</p> <p>2. Identificar los principales interesados (actores) y la forma en que participan en el proceso de elaboración de la política sobre drogas en el país.</p> <p>3. Estudiar las estrategias de intervención, identificar una amplia variedad de interesados (o intereses) y visualizar las funciones de los encargados de adoptar políticas (decisores), los planificadores (formuladores) y los encargados de los servicios (ejecutores).</p>	<p>Establece un marco general de la relación Estado-sociedad. De igual manera, el concepto de globalización, con el fin de insertar el objeto de estudio en ese contexto; a saber: el problema social de las drogas, y dimensionar su importancia. Seguidamente, establece el concepto de política de Estado. Antecedentes mundiales sobre el control de drogas.</p>	<p>Revisión bibliográfica y documental relacionada con el problema de investigación.</p> <p>Visitas de ubicación y definición de informantes.</p> <p>Este proceso de trabajo se acompaña con el ordenamiento y el análisis de información primaria y secundaria; así como la recreación interpretativa de la realidad estudiada.</p> <p>Se realizan entrevistas.</p>

Preguntas: general y específicas		Objetivos: general y específicos	Aspectos teóricos	Metodología
4. ¿Cuál es el nivel de coordinación existente y cómo intervienen las instituciones públicas, privadas y las organizaciones no gubernamentales en los diferentes momentos de la política en materia de drogas?				
2010	Análisis del proceso de formación y ejecución de las políticas para el control del tráfico ilícito de drogas en Costa Rica: 1994-2002		Autor: Karen Segura Fernández	Director: Constantino Urcuyo Fournier
¿Cómo se formulan y ejecutan las políticas para el control del tráfico ilícito de drogas en Costa Rica durante el periodo 1994-2002 y, en qué medida éstas afectan el comportamiento de ciertos indicadores policiales y judiciales previamente definidos?		Esta tesis no contiene objetivo, pero si una hipótesis que guía la investigación. Esta se divide en varias fases, las cuales se indican a continuación: 1. Costa Rica, ha respondido a los requerimientos de la comunidad internacional en materia de tráfico ilícito de drogas, firmando, pactando y ratificando convenios y tratados internacionales con diversos países en el mundo. El esfuerzo enunciado ha motivado a los gobiernos o emprender diversas acciones que se traducen prioritariamente en la creación de normativa jurídica, que sanciona penalmente a aquellos individuos que participan en el tráfico ilícito de drogas, esfuerzos que resultan necesarios pero insuficientes para abordar el fenómeno del narcotráfico de manera integral. 2. Los actores políticos y técnicos involucrados en los proceso de formulación e implementación de políticas para la contención y la represión del tráfico ilícito de drogas, comparten un mismo interés, el control del narcotráfico y la	Hace referencia a la criminología, a la criminología crítica, la relación entre criminología y política criminal, criminalidad y tráfico ilícito de drogas. Hace una aproximación de lo que se debe entender por política pública. Establece un modelo para la determinación y para los estudios de las políticas públicas.	Estrategia predominante cualitativa e información obtenida con la aplicación de 27 entrevistas a profundidad; el análisis de 646 noticias públicas en la prensa nacional; y el estudio de documentación relacionada. Se establecen niveles de estudios y se identifican las variables entre cada una de ellas.
1. ¿Qué políticas se formulan e implementan en el periodo 1994-2002 para controlar el tráfico ilícito de drogas?				
2. ¿Qué actores intervienen en el proceso de formulación de las políticas de control identificadas?				
3. ¿Cómo perciben el fenómeno del narcotráfico, internacional y nacional, los actores responsables de formular las políticas para su control?				

Preguntas: general y específicas	Objetivos: general y específicos	Aspectos teóricos	Metodología
<p>4. ¿Cuáles son los objetivos y las prioridades de los actores involucrados en la formulación de las políticas para el control de la narcoactividad?</p> <p>5. ¿Qué efectos contemplan, valoran o estiman los actores involucrados en la formulación de las políticas para el control del tráfico ilícito de drogas?</p> <p>6. ¿Con cuál programa o agenda de actuación cuentan los poderes públicos para la operacionalización de las políticas formuladas?</p> <p>7. ¿Con qué recursos cuentan los actores de política, aquellos responsables de ejecutar las políticas formuladas?</p> <p>8. ¿En qué medidas las políticas implementadas responden a la normativa nacional e internacional creada para su control?</p> <p>9. ¿Qué tipo de instrumentos o herramientas técnicas, administrativas o jurídicas se crearon con el propósito de facilitar el proceso de implementación de las políticas formuladas?</p>	<p>desarticulación de las organizaciones criminales dedicadas a esa actividad [...].</p> <p>3. [...] los recursos necesarios para garantizar la viabilidad y la sostenibilidad de las políticas formuladas para controlar la narcoactividad fueron insuficientes [...].</p> <p>4. Las políticas [...] han sido de corte represivo [...].</p> <p>5. [...].</p>		<p>Se hace un estudio profundo de la normativa, de tratados internacionales y de acuerdos.</p>

Preguntas: general y específicas	Objetivos: general y específicos	Aspectos teóricos	Metodología
<p>10. ¿Qué tipo de instrumentos o herramientas técnicas, administrativas o jurídicas se crean con el propósito de facilitar el proceso de implementación de las políticas formuladas?</p> <p>11. ¿Cómo influyen las políticas estudiadas y demás esfuerzos emprendidos para controlar el narcotráfico, en el número de incautaciones de droga realizadas por los órganos policiales del país?</p> <p>12. ¿De qué manera afectan las políticas y demás acciones realizadas para controlar el tráfico ilícito de drogas, el comportamiento de indicadores tales como el número de casos entrados a oficinas judiciales y el número de personas condenadas por infracción a la Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Legitimización de Capitales y Actividades Conexas?</p> <p>13. ¿Cómo inciden los esfuerzos realizados por Costa Rica para el control del narcotráfico, en el número de personas recluidas por infracción a la Ley sobre Estupefacientes, Sustancias</p>			

Preguntas: general y específicas		Objetivos: general y específicos	Aspectos teóricos	Metodología
Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas, en los Centros de Atención Institucional?				
2011	Gestión de la política de concesión de obra pública en infraestructura de transporte para Costa Rica, 1998-2009		Erick Mata Abdelnour	Directora: Violeta Pallivicini Campos
¿Cómo se ha desarrollado el proceso de gestión de la política de contratación de obra pública en Costa Rica a partir de la reforma introducida por las leyes de concesión de obra de 1994 y 1998? ¿En qué medida esta gestión ha ayudado a promover un eficaz desarrollo de las obras?		El objetivo principal de la investigación consistirá en analizar cómo la interrelación entre el comportamiento de los actores estratégicos y la institucionalidad creada para la gestión de la política de contratación de la Obra Pública en infraestructura de transporte en Costa Rica han influido en su desarrollo, en el periodo de análisis desde la aprobación de las leyes de concesión de obra (1994 y 1998) hasta diciembre del año 2009.	Neoinstitucionalismo, sus vertientes y los conceptos de institución. El enfoque de políticas públicas. Redes, actores y las reglas del juego.	Método de casos. Técnica de análisis de red de política pública, que incluye medición y el uso del programa informático UCIMET. Técnica de análisis de prospectiva y método MACTOR. Análisis de contenido y análisis del discurso.
Primera parte. La institucionalidad del sector de concesión de obra pública. 1. ¿Cuáles entramados o instituciones (reglas del juego) se han desarrollado en este sector que puedan obstaculizar o impulsar la política de concesión? 2. ¿Cuáles son los actores clave que deberían ser los participantes en la fase de gestión de la política de concesión de obra? ¿Cuáles son las		Objetivos específicos: 1. Estudiar la institucionalidad que rige la gestión de la política de concesión de obra pública, con el fin de determinar su influencia en las relaciones entre los actores que participan en la misma. 2. Por medio del estudio de dos casos (proyectos) de concesión, analizar los referentes de los actores estratégicos involucrados en la gestión de esta política, identificar sus interacciones, sus estrategias y recursos de poder, para explicar los retos para la gestión de dicha política pública.		

Preguntas: general y específicas	Objetivos: general y específicos	Aspectos teóricos	Metodología
<p>relaciones definidas entre dichos actores?</p> <p>3. ¿Cuál es la normativa interorganizacional (niveles de autoridad definidos por nexos jerárquicos interorganizacionales) que debería existir entre esos actores?</p> <p>4. ¿Cuáles son las competencias de cada actor? ¿Cuál es el ámbito del marco regulatorio? ¿Las sanciones y castigos? ¿La capacidad de veto o apelación de cada actor?</p> <p>Segunda parte: La red de actores de la arena de la contratación de la obra pública.</p> <p>1 ¿Cómo es la estructura de la red? (abierta o cerrada, concentrada o no, etc.).</p> <p>2 ¿Cuáles son los actores estratégicos? (perfiles, estrategias, intereses y lealtades).</p> <p>3. ¿Qué interrelaciones se dan entre los actores?</p> <p>4. ¿Cómo es la distribución de los recursos? (burocráticos, financieros, administrativos y técnicos).</p>	<p>3. Identificar las oportunidades y disfuncionalidades surgidas producto de las interrelaciones entre instituciones y actores que participan de la política; así como avanzar una prospectiva sobre el desarrollo de la misma.</p>		<p>Entrevista a profundidad.</p> <p>Análisis documental de expediente, noticias, actas.</p> <p>Aplicación de veinte y siete entrevistas y análisis de seiscientos cuarenta y seis noticias.</p>

Preguntas: general y específicas		Objetivos: general y específicos	Aspectos teóricos	Metodología
5. ¿Cómo se distribuye el poder de veto y el poder de toma de decisión? 6. ¿Cuáles son las visiones, lealtades y objetivos de los actores? 7. ¿Cuáles son los tipos de conflictos y posturas?				
La política pública en la creación de universidades en Costa Rica en el decenio de 1970			Autor: Luis Enrique Gamboa Umaña	Director: Luis Garita Bonilla
General: ¿Por qué se prefirió un sistema universitario estatal basado en cuatro proyectos como lo fueron la Universidad de Costa Rica, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Universidad Nacional y la Universidad Estatal a distancia y otro privado en vez de un sistema basado solamente en la universidad de Costa Rica?		General: Mostrar la utilidad del proceso de análisis de políticas públicas en el proceso de creación de universidades estatales y privadas en Costa Rica.	Se realiza una definición de política pública, a partir de varios autores. Luego, se establece en qué consiste el análisis de las políticas públicas y el método para estudiarlas. Se enfatiza en función del tema, cómo aparecen los problemas públicos y las implicaciones de su inclusión en la agenda. Política, se concluye en la parte teórica se valore el surgimiento de universidades en Costa Rica, en el decenio de 1970.	La investigación es cualitativa. Una vez delimitado el objeto de estudio (espacialidad y temporalidad), se identifican los conceptos operacionales, se identifican cuatro dimensiones históricas del análisis, mismo que inician con un periodo histórico de creación de la primera universidad. Luego, en las demás
General ¹⁷ ¿Cómo se identifican las fases de elaboración de políticas públicas en el procesos de creación, funcionamiento y cierre de la Universidad de Santo Tomás, 1843 a 1888?		1. Identificar la naturaleza fundacional de la Universidad de Santo Tomás y las razones utilizadas para justificar el cierre basadas en la carencia de elemento corporativo. Mostrar que el mantenimiento de Escuelas Superiores Profesionales separadas afectó aún más la señalada carencia de corporatividad universitaria.		

¹⁷ El autor no numera la primera pregunta específica; la denomina general.

Preguntas: general y específicas	Objetivos: general y específicos	Aspectos teóricos	Metodología
<p>1. ¿Cómo se identifican las fases de la elaboración de una política pública en el proceso de fundación de universidades y cómo actúan los actores concernidos en esas etapas?</p> <p>2. ¿Cómo se muestran las fases del proceso de elaboración de las políticas públicas en la fundación de la Universidad de Costa Rica? ¿Qué implicaciones tiene el título Universidad de Costa Rica utilizado por los actores para la reapertura de la universidad costarricense?</p> <p>3. ¿Qué ocurrió en el decenio de 1970 para que se modificara la política pública universitaria y se diera inicio a una serie de subprocesos que condujeron a la creación de universidades estatales y privadas?</p> <p>4. ¿Cómo se muestran las fases de la elaboración de políticas públicas en la creación de universidades estatales costarricenses en el decenio de 1970? ¿Cómo y por qué varió la política pública sobre la universidad y cómo se mostró el proceso de creación de las demás universidades estatales? ¿Cuáles nociones de universidad de emplearon y a qué tipo de imágenes recurrieron los</p>	<p>2. Distinguir la concepción de universidad empleada por los nuevos dirigentes del Estado costarricense de principios de la década de 1940 para impulsar la reapertura de la universidad. Describir los intereses de los actores políticos, anteriores a 1970, que se identifican con la Universidad de Costa Rica y que aspiran a que en esa institución se formen los cuadros profesionales requeridos por el nuevo modelo de Estado que ellos impulsan.</p> <p>3. Utilizar el análisis de las políticas públicas para apreciar el juego de los actores presentes en el proceso de creación de universidades en el decenio de 1970, que se gestó en el marco de un nuevo modelo de Estado en Costa Rica.</p> <p>4. Apreciar cómo las referencias al incremento de la producción y el desarrollo socioeconómico, al ofrecimiento de una educación integral a los estudiantes en una universidad necesaria, al fortalecimiento de los valores en que está fundado el Estado costarricense o a la libertad de enseñanza refieren a nociones e imágenes de universidad que muestran intereses específicos de los actores involucrados en la creación de la universidades a lo largo de la década de 1970.</p> <p>5. Valorar las referencias a la autonomía relativa y a la libertad de enseñanza se encuentran presentes en la creación del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y el Consejo de Educación Superior Universitaria Privada (CONESUP).</p>		<p>dimensiones, se prosigue con un recorrido histórico hasta el objeto de estudio. En cada uno de los niveles, se definen las variables por estudiar.</p> <p>Las fuentes primarias estuvieron constituidas por actas de los consejos universitarios, leyes, decretos, periódicos nacionales (incluyen los universitarios), discursos, cartas y obras de actores involucrados. En todo ello, se enfatizan los actores.</p> <p>Se aplica el análisis de contenido a la información proveniente de los</p>

Preguntas: general y específicas	Objetivos: general y específicos	Aspectos teóricos	Metodología
<p>actores involucrados para expresar esas nociones? ¿Cuál es la especificidad del proceso de elaboración de políticas públicas para la creación de la primera universidad privada en Costa Rica? ¿Se estuvo a las puertas de una crisis de gobernabilidad que se buscó atenuar con la fundación de nuevos proyectos universitarios articulados, tanto estatales como privados? ¿Puede hablarse de un empeño por eliminar la “sobrecarga de tareas” en el Estado costarricense que cedió a la presión de transferir al sector privado algunos servicios, entre ellos el de la educación universitaria?</p> <p>5. ¿Qué política pública se diseñó para regular y articular la educación superior universitaria en Costa Rica al concluir el subproceso fundacional de universidades del decenio de 1970?</p>			<p>periódicos. Es de suma importancia, debido a la gran cantidad de documentos de prensa que se originan en la intervención de los actores en los medios de comunicación escrita.</p> <p>Se utiliza el estudio documental y, de otras fuentes escritas: fuentes primarias y secundarias.</p>

Fuente: Elaboración del autor, a partir de las tesis doctorales sobre políticas públicas del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica al 2012.

4.2. Investigaciones sobre políticas públicas de infraestructura vial

Existen pocos estudios sobre políticas públicas de infraestructura vial nacional, entre los que destacan las investigaciones de Carolina Márquez Guerrero, realizadas en España a principios de los años noventa, especialmente el estudio sobre las infraestructuras de transporte por carreteras de Andalucía.

En el caso de Costa Rica, un estudio pertinente para la investigación, es el Carolyn Hall, Geógrafa inglesa, docente universitaria en Costa Rica, destacando sus estudios sobre la interpretación geográfica con perspectiva historia, publicada en 1984 por la Editorial Costa Rica y especial el estudio denominado “La expansión de los transportes en Costa Rica” de 1975, sobre la evolución de la red vial nacional en función de los objetivos de desarrollo económico de la época.

4.3. Investigaciones sobre verificación y control de calidad de la infraestructura vial

Anteriormente, se había indicado que uno de los actores preponderantes en lo referente a infraestructura vial nacional es el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (Lanamme), siendo sus estudios referentes para investigaciones de la Contraloría General de la República, Estado de la Nación, y son considerados por actores políticos de importancia, así como por los medios de comunicación.

Una aproximación al establecimiento de los indicadores de la política pública, lo constituyen los indicadores que ha establecido Lanamme en sus estudios.

Los estudios del Lanamme, aunque no son propiamente de políticas públicas de infraestructura vial nacional, son importantes insumos a considerar,

En el cuadro siguiente, se muestra, los estudios de mayor relevancia, en función de la investigación, realizados por el laboratorio, hasta el año 2014.

Cuadro.1.03.
Costa Rica: Investigaciones sobre la calidad de la red vial nacional¹⁸

Autor(es)	Título	Año	Organización	Objeto de estudio	Conceptos claves
Guillermo Loria Walter Robinson	Evaluación de la Red Vial Nacional de Costa Rica	2004	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> •Evaluar el estado actual de la red vial nacional pavimentada de Costa Rica con el perfilómetro láser y clasificarla, por tramos, según el índice de regularidad superficial (IRI). •Evaluar el estado actual de la red nacional pavimentada con el deflectómetro de impacto (FWD), medir las deflexiones y clasificar la red por tramos, según este parámetro. 	Perfilómetro láser; índice de regularidad superficial (IRI).
Luis Guillermo Loría Salazar	Efecto del agua atrapada en mezclas asfálticas, fase 2	2005	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica	Determinar el efecto del agua atrapada en la mezcla asfáltica sobre otras propiedades de esta; a saber: resistencia retenida la tensión diametral, resistencia retenida al módulo resiliente y envejecimiento del ligante.	mezcla asfáltica
Luis Guillermo Loría Salazar	Microaglomerados en caliente para capas de rodadura	2006	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica	<p>Analizar mezclas finas para capas delgadas de rodamiento, que presenten buen desempeño, en cuanto a deformación permanente.</p> <p>Estudiar la influencia que tienen la adición de modificantes, la</p>	mezclas finas

¹⁸ Esta es una muestra de las investigaciones que se considerarán de mayor relevancia para la investigación, ya que las realizadas por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica, son abundantes. Por lo tanto, referirse a cada una de ellas, aunque sea en forma sucinta, no solo escapa a los objetivos que se han propuesto, sino que su volumen abarcaría gran número de páginas, lo cual no tendrían sentido para el objeto de estudio.

Autor(es)	Título	Año	Organización	Objeto de estudio	Conceptos claves
				granulometría y las características propias del asfalto, en el desempeño de las mezclas finas.	
José Pablo Aguiar Moya, Luis Guillermo Loría Salazar	Desarrollo de modelos de fatiga para capas asfálticas	2006	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica	Con la aparición en el ámbito internacional de nuevas guías de diseño mecánico-empírico, mucho más sofisticadas en diseño de estructuras de pavimentos, estamos en la obligación de estudiarlas. Eventualmente, de llegar a ser factible, aplicarlas, pero ¿serán dichas guías aplicables a Costa Rica?, ¿será que dichas guías fueron concebidas y diseñadas para condiciones ambientales, de carga, de tipos de suelos y de materiales similares a las de nuestro país?	guías de diseño mecánico-empírico
Fabricio Leiva	Uso de equipos para identificación de potenciales de deslizamiento	2006	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica	Emplear la evaluación de Griptester, para determinar zonas con potencial peligro de deslizamiento cuando se tiene una superficie de pavimento mojado. Evaluar la pérdida de las características superficiales del pavimento (textura) con el paso del tiempo y bajo la acción del tráfico aéreo.	Griptester
Marcos Rodríguez Mora	Obras Públicas. Control de plazo de entrega de un contrato	2006	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica	Especificar el plazo de un proyecto y eventos que lo demoran.	proyecto
Luis Guillermo Loría Salazar	Evaluación de asfaltos modificados en	2009	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica	Implementar los ensayos reológicos de creep, fatiga y viscosidad de corte cero (Zero Shear Viscosity) para ligantes asfálticos modificados, de	Asfalto modificado, polímero, pavimento, ligante asfáltico.

Autor(es)	Título	Año	Organización	Objeto de estudio	Conceptos claves
	laboratorio con distintos polímeros			acuerdo con lo establecido en los protocolos del NCHRP 9-10, a fin de establecer una normativa costarricense en esta materia.	
Álvaro Ulloa Calderón William Vargas Monge	Metodología simplificada para la evaluación de vulnerabilidad geotécnica de terraplenes en carreteras de montaña de Costa Rica	2008	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica	Desarrollar un conjunto de criterios simplificados, de análisis y de evaluación de vulnerabilidad física, de rellenos en carreteras de montaña, a partir de los factores geométricos y geotécnicos más importantes que determinan la estabilidad.	Deslizamiento, terraplén, vulnerabilidad geotécnica, análisis de estabilidad, análisis sísmico pseudoestático, metodología simplificada de evaluación.
Álvaro Ulloa Jaime Allen Monge. Gustavo Badilla, Denia Sibaja	Determinación de factores camión en pavimentos de Costa Rica	2008	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica; Universidad de California, USA; University of Nevada, Reno, USA.	Encuesta de carga de pavimentos en Costa Rica	Factor camión, clasificación vehicular, ejes equivalentes de diseño, tránsito promedio diario, diseño de pavimentos.
Jenny Chaverri Jiménez Daniel Madrigal Salazar.	Modelos de optimización lineal, para elaborar planes de inversiones a largo plazo en una red de pavimentos	2011	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica; Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Costa Rica.	Utilizando técnicas de optimización lineal, mediante el programa de computación Woodstock, de Remsoft Inc., crean escenarios de inversión con diferentes presupuestos fijos, así como la estimación del presupuesto requerido, anualmente, para eliminar las carreteras en mal estado en un periodo. Además, se definen los tratamientos que la red requiere y sus costos, bajo el principio de realizar el tratamiento adecuado, en el lugar indicado y en el momento apropiado.	Sistemas de administración de carreteras, índices de condición de pavimentos, curvas de deterioro, plan de inversiones, inventario de activos, optimización lineal, nivel de red, nivel de proyecto

Autor(es)	Titulo	Año	Organización	Objeto de estudio	Conceptos claves
				, Esto para maximizar los recursos económicos y para mantener los pavimentos en buenas condiciones estructurales y de confort.	
Roy Barrantes Jiménez	Equipos de evaluación de alto desempeño de redes viales	2011	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica.	Evaluación de redes con equipos de alto desempeño.	Evaluación, carreteras, estrategias, gestión
Sharline López R	Diagnóstico técnico del estado de las redes viales cantonales pavimentadas	2011	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica.	Diagnóstico técnico del estado de las redes viales cantonales pavimentadas.	Pavimentos, gestión de pavimentos, evaluación de pavimentos, condición funcional, condición estructural, municipalidades, sistemas de información geográfica (SIG).
Mónica Jiménez Acuña, Doris Molina Zamora	Sellos de lechada asfáltica slurry seals en Costa Rica, conceptos, ensayos y especificaciones	2011	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica; Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).	<p>El objetivo principal de este estudio es proveer el soporte técnico relacionado con los conceptos teóricos y prácticos, del uso de los sellos de lechada asfáltica slurry seals, para la implementación de esta alternativa de preservación en Costa Rica. Para lo cual, se propuso investigar sobre lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> •El concepto de sellos de lechada asfáltica y las diferencias con respecto a los otros sellos. •Las características de los proyectos, en los cuales esta técnica se ha aplicado en otros países. 	Sellos, lechada asfáltica, sellos de lechada asfáltica, preservación, técnica de preservación.

Autor(es)	Título	Año	Organización	Objeto de estudio	Conceptos claves
				•Los procedimientos de ensayo de laboratorio (diseño y desempeño).	
Roy Barrantes Jiménez	Desarrollo de herramientas de gestión, con base en el establecimiento de índices	2009	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica;	Brindar herramientas de gestión, aplicables a nivel de red y de proyecto, que permitan calcular distintos índices para la red vial nacional (RVN). Estos índices permitirán calificar las rutas nacionales, de acuerdo con su capacidad funcional (IRI), su nivel de serviciabilidad actual (PSI), su condición superficial (VIZIR / PCI), su volumen vehicular y su capacidad estructural. Esto permitirá formular estrategias de intervención objetivas y técnicamente sustentadas.	IRI, índices, VIZIR, estrategias.

Fuente: Construcción propia.

4.4.Consideraciones sobre investigaciones realizadas

Los estudios de políticas públicas de infraestructura vial nacional que se pudieron localizar son pocos, y aún más en el país, destacando el estudio pionero de 1975 de la profesora de la Universidad Nacional Carolyn Hall que muestra una interesante evolución de la red vial nacional en función de las necesidades de desarrollo económico de cada periodo en estudio, desde antes de la independencia del país.

Los estudios de políticas públicas en Costa Rica, toman relevancia con las tesis doctorales del Doctorado de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, a lo largo de dos décadas, en el cambio del segundo milenio, que muestran un camino por seguir o al menos considerar en los estudios de políticas públicas, aunque ninguna de ellas sobre infraestructura vía, a excepción de la investigación de Mata Abdelnour (2011) sobre la concesión.

5. Importancia de realizar la investigación

De conformidad con los organismos internacionales y nacionales, la red vial nacional, es un instrumento importante para impulsar y desarrollar el desarrollo económico de un país, pero en el caso de la red vial nacional de Costa Rica, no alcanza todo su potencial, debido a que tiene importantes deficiencias.

En la década de los noventa la deficiencia en la red vial nacional fue reconocida como problema público, por tal razón se reorientó en 1998 la política de la infraestructura vial nacional, luego de 16 años de implementación de la misma, cubriendo cuatro administraciones, el problema público continuó sin resolverse, pese a que se ha invertido en el periodo 2006-2014, para de mil millones de dólares, incluyendo préstamos internacionales gestionadas en las dos últimas administraciones para las vías nacionales.

El Foro económico mundial, entre los años 2007 y 2014, ubica al país, entre el lugar 107 al 131, en calidad de la red vial nacional.

En el 2014, en el CONAVI a través del Departamento de Contabilidad, están haciendo investigaciones para estimar el valor como activo de la red vial nacional¹⁹; por lo tanto, aún no se tiene una cifra oficial, las cifras preliminares del año 2014 indicaban que podría

¹⁹ A la fecha de la redacción final del presente documento, no se han concluido los estudios

referirse al mayor activo nacional del país, en billones de colones, considerando el derecho de vía y su infraestructura. Sobre el particular en el Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible indica

Si estuviera en buen estado, el patrimonio vial en carreteras nacionales de Costa Rica, solo en términos de pavimento, tendría un valor económico de 1.903 millones de dólares, cerca de un 10% del PIB. Estas cifras revelan la magnitud del capital acumulado en este rubro a lo largo de décadas de inversión. Sin embargo, dado su deficiente estado actual, su valor real-o "valor en libros"- es sumamente menor: 903 millones de dólares en el 2006. En términos porcentuales, la inadecuada gestión de los pavimentos ha deteriorado en un 52% la inversión realizada. Por falta de intervención de mantenimiento o reconstrucción, el patrimonio vial se ha reducido en 999 millones de dólares, un valor cercano al 5% del PIB. (Estado de la Nación, 2005, pág.5)

La importancia de la infraestructura vial nacional para el desarrollo económico y por ende para la competitividad del país (la tiene la ciudadanía en su cotidianidad), los niveles paupérrimos de la red vial nacional y el nunca haberse hecho una investigación sobre la política pública de la red vial nacional justifica la importancia de la presente investigación.

La red vial nacional y los entes públicos responsables de ésta se encuentran sometidos a una exposición mediática permanente, a tal punto que, en el año 2012, se generaron unas 700 noticias mensuales sobre la problemática vial nacional. Esto evidencia el interés la ciudadanía, cuyas necesidades, en cuanto a desarrollo económico, no se cumplen en lo que es infraestructura vial nacional.

Una infraestructura vial nacional podría llegar a convertirse en un símbolo de identidad y orgullo nacional, como son obras como el Teatro Nacional o el Estado Nacional.

De conformidad con Bull (2003), una red vial nacional que no cumpla los requerimientos d la ciudadanía puede acarrear pérdidas para el país, como mínimo entre 1% y 3% del Producto Interno Bruto.

Como se ha indicado anteriormente, a lo largo de la campaña política para ocupar la presidencia de la República para el periodo 2014-2018, fue intensa la referencia a la deficiencia de la red vial nacional, incluso en los planes de trabajo de los partidos mayoritarios.

En el caso del ganador de las elecciones presidenciales del periodo 2014-2018, Luis Guillermo Solís Rivera, al anunciar el primer grupo que sería parte de su gabinete, el 14 de abril de 2014, se refirió ampliamente al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de este

modo, asoció su nombramiento con la posibilidad prioritaria de encargarse de la calidad de la red vial nacional, siendo el primer decreto ejecutivo al asumir el poder el 8 de mayo de 2014, sobre la red vial nacional, a la que se le catalogó de emergencia nacional.

El primer decreto firmado, se refiere a la intervención prioritaria de varias alcantarillas y puentes, que en criterio de Lanamme (2012,2013,2014) se encuentran en estado peligroso, no sólo para el flujo vehicular sino también para las vidas de los ciudadanos, lo que demuestra, nuevamente que el problema público de la infraestructura vial nacional no ha sido resuelto.

Las investigaciones de la red vial nacional han estado concentradas en el proceso de manufactura, es decir, las materias primas, la maquinaria utilizada, los métodos, los modelos y los diversos experimentos, llevados a cabo por profesionales de ingeniería civil, principalmente. Lanamme, desde el 2002 realiza informes periódicos de la red vial nacional, utilizando cada vez mayores índices, en el periodo de estudio 1998-2014, se puede visualizar la utilización en la década de los diez, del índice GRIP, y un estudio de percepción del cliente-ciudadano fue elaborado para el año 2014.

No se han elaborado investigaciones sobre la política pública de la calidad de la infraestructura vial nacional, en especial, de su implementación, mediante estas investigaciones se podrían encontrar las causas fundamentales del problema de la calidad de la infraestructura vial nacional, que sigue existiendo pese a existir especialistas en infraestructura vial en el país, al contarse con los mejores laboratorios de Latinoamérica, tener un grueso presupuesto destinado a la infraestructura vial nacional y al existir un Sistema Nacional de Calidad también consolidado.

Problemática de la deficiente red vial nacional

A partir del año de 1985, como producto de la política de restricción del gasto público, que se aplicó desde la Administración Monge Álvarez (1982-1986), se desfinanció la obra vial nacional, lo que, aunado a problemas de gestión institucional, provocó que una de las redes de mayor densidad en Latinoamérica, cayera al más bajo nivel de calidad, en tanto para el año de 1998, únicamente el 9% de la misma se encontraría en buen estado.

Con el propósito de buscar solución al problema de la deficiente red vial nacional, se reorienta la política pública infraestructura vial nacional a partir de 1998, en concordancia

con el nuevo estilo nacional de desarrollo, que había sido establecido en la Administración Monge Álvarez (1986-1986), en donde lo privado tiene una mayor participación en la gestión pública.

La reorientación de la política se construye bajo la premisa de que lo privado es eficiente y la ineficiencia se encuentra en lo público, acorde con las medidas de reforma del Estado de la Administración Figueres Olsen (1994-1998), de ahí la conservación, mantenimiento y construcción, y algunas veces hasta el diseño de la red vial nacional, sería realizado por empresas privadas, contratadas y supervisadas por funcionarios públicos o por otras empresas privadas contratadas para tal efecto y fiscalizadas en el ámbito del control de calidad, por un laboratorio especializado en obra vial de una universidad pública.

A partir del año 2011 el Lanamme, de conformidad con la Ley 8114, se constituiría en fiscalizador de la calidad de la red vial nacional, bajo la premisa de la autonomía universitaria, que le garantizaría independencia, incluso no tendría que seguir prioridades del Mopt ni del Conavi.

Los fondos para los proyectos viales, administrados por el Conavi, y la fiscalización de la calidad de la red vial nacional, a cargo de Lanamme, vendrían de un Fondo Vial Nacional, mismo que se reconstituyó en el periodo de estudio, aunque se pretendió garantizar recursos financieros concretos para la obra vial.

El Fondo Vial Nacional estaría a cargo de un ente público ejecutor de la política el Conavi, que presupuestariamente no estaría sujeta al control político de la Asamblea Legislativa, pero estaría bajo el control de la autoridad presupuestaria y la Contraloría General de la República, su personal quedaría bajo el régimen de servicio civil, y le sería aplicable la Ley de Contratación Administrativa, la institución estaría adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, correspondiéndole a este último la planes y programas estratégicos de la red vial nacional.

La política pública de 1998 pretendía solucionar el problema pública de la deficiente red vial nacional, a lo largo de 16 años, durante cuatro administraciones el problema no se resuelve, de ahí que hay una promesa incumplida con la ciudadanía, y como la denominada por el Estado de la Nación (2005), un intento fallido de modernización.

De conformidad con el Foro Económico Mundial, pese a que el país mejoró en competitividad, para el periodo 2006-2014, así como la infraestructura global del país, la infraestructura vial nacional se encuentra en los últimos lugares a nivel mundial, lo que es congruente con los estudios del Lanamme que señalan la pésima calidad de la red vial nacional; esto último bajo el concepto de carretera como obra y no carretera como servicio, siendo a la postre la red vial nacional es el mayor activo con que cuenta el país.

Las investigaciones de la red vial, en el campo del proceso de manufactura: materiales, modelos, utilización de equipo y maquinaria novedosa, han fructificado, principalmente en el Lanamme (instituto adscrito a la Universidad de Costa Rica).

La obra vial nacional es un tema de atención cotidiana para la ciudadanía costarricense, lo cual ha incidido en que este asunto se encuentre en las dos últimas campañas electorales, en sus programas de gobierno de cada partido político y en el debate mismo. El tema es tan importante, que surgió en el traspaso de poderes del 8 de mayo de 2014, fecha en que concluye el periodo que abarca la presente investigación, así como el primer decreto ejecutivo de la Administración Solís (2014-2018), hasta tal punto, que la ciudadanía ha exigido el cierre del CONAVI, ente ejecutor de la política, creado con la reorientación de la misma, lo que se interpreta como un signo de no resolución del problema público de la deficiente red vial nacional.

Sin embargo, el estudio de la política de la calidad de la infraestructura vial nacional ha estado ausente. No ha sido examinada, en fases tan delicadas, como su formulación e implementación, aunque existieron leves estudios, en dicha materia por parte de la Contraloría General de la República, y el Estado de la Nación.

Hacia el capítulo siguiente.

Se considerarán una serie de teorías relacionadas, que nos permitieron tomar una posición.

CAPITULO II

PRINCIPALES PERSPECTIVAS TEORICAS

Se establece la posición teórica del autor frente al fenómeno en estudio, mismo, que, junto con los instrumentos de análisis cualitativo, permitirá explicar el fenómeno.

El capítulo inicia con la teoría del estilo nacional de desarrollo, a partir de la que se entenderá e interpretará el momento histórico en que se formula e implementa la política pública. En el transcurso del capítulo dicha teoría se interrelaciona, con la Nueva Gestión Pública, como una manifestación de ese estilo.

Seguidamente se hace referencia a la teoría de la política pública fundamentada en un enfoque neoinstitucional, especialmente en las fases de formulación e implementación, con el propósito de sentar las bases teóricas, mediante el que se entenderá las reglas formales y no formales y el juego de los actores, sus recursos, sus estrategias, sus visiones de mundo e intereses. Para entender, con mayor propiedad este juego de actores y sus estrategias, se tomará en cuenta, la teoría neoinstitucional basado en actores, así como la red de políticas públicas, y a su vez para entender los intereses de los actores, se utilizarán las teorías: el homo economicus, el homo academicus, el homo bureaucratic y el homo reciproccans, debido a que en la constelación de actores claves de política pública, en materia de infraestructura vial nacional, encontramos actores provenientes del mundo académico, del empresarial y del burócrata.

Con el propósito de entender la política pública de infraestructura vial nacional, se hace referencia a una serie de modelos de transporte, desde la geografía, que explican la tendencia a interconectar la red vial nacional.

Para entender la gestión de los actores públicos, a la luz del Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, se hace referencia a la Nueva Gestión Pública, misma que se relacionada con conceptos de calidad, en función de la obra vial, haciendo referencia a un modelo de madurez de procesos

El capítulo se divide en los subcapítulos siguientes:

- i. Estilo nacional de desarrollo.
- ii. Políticas públicas.
- iii. Neoinstitucionalismo y teorías de actores.
- iv. Redes de políticas públicas.
- v. Nueva Gestión Pública.
- vi. La calidad de la obra vial.
- vii. Política pública de infraestructura vial

1. Estilo Nacional de Desarrollo

Se inicia el marco teórico con una teoría general, pero con un fuerte poder de interpretación que es la denominada Estilo Nacional de Desarrollo ²⁰o Estilo de Desarrollo, que constan en varios estudios en Costa Rica desde los años ochenta. Esta teoría nos es útil para comprender el momento histórico en que se reorienta la política pública de la infraestructura vial nacional a partir de 1998 y hasta el 2014. ²¹

El sociólogo y economista argentino Jorge Graciarena en la década de los setenta, definía como estilo nacional de desarrollo la “modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema social en un ambiente definido y en un momento histórico determinado [...]”. (Graciarena, 1976, pág. 186)

Dicha definición de Graciarena es congruente con la referencia al concepto que realiza el sociólogo costarricense Jorge Rovira Más, que indica que la

noción de estilo de desarrollo lo que busca es describir, e igualmente aprehender sucintamente y de un modo comprensivo, el movimiento concreto que sigue una sociedad particular, no un tipo genérico de ella, durante el lapso histórico. No se trata tan sólo de los componentes socioeconómicos, sino también de los políticos, de los culturales y de los medioambientales. Más aún, en la aprehensión de un estilo de desarrollo los factores políticos, en especial los factores políticos internos, desempeñan un papel crucial, de primer orden. (Rovira, 2004, pág.311).

De conformidad con Graciarena (1976) y Rovira (2004) el estilo nacional de desarrollo, busca la comprensión y rumbo de los componentes socioeconómicos, culturales, medioambientales y políticas, de una determinada sociedad, pero el preponderante es el componente político por ser el decisor.

Graciarena nos indica que

Conviene puntualizar que un estilo concreto, real es siempre una alternativa entre varias históricamente posibles y potencialmente viable. La selección y aplicación de una de estas alternativas posibles es un acto político: la decisión de una voluntad política formada por una coalición hegemónica de grupos que representan fuerzas sociales con suficientes recursos de poder para imponerla sobre las otras opciones. En suma, el estilo no es un producto del azar

²⁰ El capítulo 1, inicia con el Nuevo Estilo de Desarrollo, para explicar la incidencia del mismo en la hipótesis causal del problema pública y de la hipótesis de intervención, en el presente capítulo, se continúa con el planteamiento, para sentar las bases, sobre las que se explicará en parte la formulación y la evaluación de la política pública. De ahí, el reconocimiento expreso, de coincidencia, entre el planteamiento inicial de los dos primeros capítulos, uno para explicar el problema público y el otro, para considerarlo, en la explicación de la hipótesis de intervención, su formulación e implementación, sin abandonar, del todo las causas del problema público, que se retoman, con mayor profundidad, en el capítulo 4.

²¹ En la tesis para maestría de sociología del autor denominada “Costa Rica. La Corporatización empresarial de las políticas públicas en el Actual Estilo Nacional de Desarrollo: El Caso de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), dirigida por el doctor Jorge Rovira Más, se hace un planteamiento similar a que se está realizando en el presente apartado, en cuanto a los aspectos teóricos, incluso algunas de las citas textuales de ambos apartados son idénticas.

ni tampoco de la “lógica de la historia”, ni de condicionamientos estructurales que operan a ciega o inexorablemente, no lo es porque tiene sangre y carne (individuos y grupos), así como una voluntad social y política, que actúa en cierta dimensión histórica y se orienta por ideologías. Los individuos y grupos, sus vidas y necesidades, gravitan más allá de su condición de “portadores de estructuras” y de meros agentes pasivos de la historia (Graciarena, 1976, pág. 187).

El estilo nacional de desarrollo es un producto históricamente elaborado que ha surgido de la interacción entre actores políticos, sus visiones, intereses y estrategias, prevaleciendo la posición de los actores que suficientes recursos de poder claramente diferenciados en la escena política (Rovira, 2004).

Rovira distingue cinco dimensiones con el propósito de aprehender sucintamente el estilo, que son:

- i. Los factores condicionantes, especialmente aquellos impuestos desde el exterior, en particular la de los actores internacionales con peso suficiente para imponer o influir decisivamente en las decisiones políticas nacionales.
- ii. Los factores determinantes, que son generalmente impuestas o influenciadas por actores internos, aunque también pueden considerarse los actores externos.
- iii. La dirección que sigue el estilo.
- iv. El ritmo que le es propio al estilo.
- v. Las características que va adquiriendo paulatinamente la sociedad como resultado de los factores anteriores.

En el caso de Costa Rica Rovira Mas (2004) indica que el actual estilo nacional de desarrollo inicia en la Administración Monge Álvarez (1982-1986), y es a partir de esa administración que el país incursionaría

en forma paulatina, pero sostenida los postulados del Consenso de Washington, de los *chicago's boy's* y los *harvard's boy's*, apoyados en tierra nacional por el INCAE, ANFE y la Academia Centroamericana, con lo que gradualmente vendría a incorporarse cada vez en forma más profunda en el proceso de globalización.” (Vásquez-Rodríguez, 2008, pág116).

El actual estilo nacional de desarrollo se caracteriza por la desregulación, la privatización, la apertura de los monopolios estatales, la internacionalización de la economía, la paulatina desgravación de los aranceles a los productos internacionales, la normalización y disminución de subsidios, la prevalencia del mercado sobre el Estado.

Los cinco pilares (Hidalgo, 2000, Rovira, 2004, Vargas, 2005, Vásquez-Rodríguez, 2009) que sustentan la estrategia de reformas económicas son:

- i. Liberalización del comercio exterior y el retorno a las exportaciones como el motor de la economía.
- ii. Reforma del sistema financiero.
- iii. Reforma funcional del papel del Estado y su reducción institucional.
- iv. Reforma laboral.
- v. La Nueva Gestión Pública²².

El Estado Costarricense se ha reformado constantemente para adaptarse al llamado Estado mínimo, impulsado por el Consenso de Washington y, en especial, por el Banco Mundial. Posteriormente, en el post-Consenso de Washington y en dicho banco, se ha llamado el Estado Necesario (Rovira, 2004, Vásquez-Rodríguez, 2008 y Morales, 2010).

Al estar determinado un estilo nacional de desarrollo por actores claves, con suficientes recursos para tomar las decisiones que definen el mismo, es importante entonces considerarlo en la políticas públicas que se formulan e implementan en un momento determinado, en tanto ellas son el producto de esa interacción política que determina el estilo nacional de desarrollo, donde son importantes los actores, sus recursos, visiones e intereses, en tanto inciden en la formulación de la política y el marco institucional, como es el caso de la política pública de la infraestructura vial nacional.

2. Políticas públicas

En esta investigación se pretende analizar la política pública sobre infraestructura vial nacional, en sus etapas de implementación; es por esto que se hace necesario, clarificar, comprender y precisar el concepto de política pública, y el análisis de la misma en sus fases de formulación e implementación.

Esta consideración de inicio, ha sido tomada en cuenta en tesis doctorales sobre políticas públicas realizadas en Costa Rica, entre ellas Fernández (2002), Chamizo (2009),

²² La Nueva Gestión Pública no se encuentra comprendida en el planteamiento de Rovira (2004).

Jiménez (2009), Ishizaka (2009), Mata (2010), Segura (2010), Mata-Abdelnour (2011) y Gamboa (2011), por lo que se sigue ese mismo abordaje.

En este subcapítulo, la columna vertebral del abordaje teórico de la política pública, se hace a partir de Subirats et al (2008), quienes plantean un enfoque de proceso, en ese modelo analítico confluyen una serie de teorías sobre el Estado, la acción pública y la evaluación de los efectos de esa acción, todo esto bajo la influencia del neoinstitucionalismo fundamentado en actores, así como la experiencia de dichos investigadores en el tema.

2.1. El concepto de política pública y el modelo analítico de políticas públicas

De conformidad con Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008), existen tres grandes corrientes de análisis de las políticas públicas, que son:

- i. El análisis de políticas públicas y las teorías del Estado.
- ii. Las explicaciones del funcionamiento de la acción pública.
- iii. La evaluación de los efectos de la acción pública.

Los autores citados construyen un modelo de análisis de políticas públicas, a partir de estas tres grandes corrientes, con el objetivo de:

contribuir al establecimiento de un diagnóstico, poniendo en evidencia los factores que puedan llegar a explicar el ‘buen’ o ‘mal’ funcionamiento de las políticas públicas desde la perspectiva de la capacidad de producción de los poderes públicos y de sus administraciones, y por tanto valorando la eficacia de sus políticas y productos. Con esta aproximación analítica se quiere describir, comprender y explicar el funcionamiento del sistema político-administrativo en su conjunto y sus interacciones con los actores no gubernamentales. Tratamos por tanto de explicar los productos o servicios de la administración pública [...] y la explicación de los efectos [...] que provocan en los grupos sociales que están implicados en un problema colectivo específico (2008, pág.27).

Los autores señalan que su modelo está influenciado por autores diversos (entre ellos los del Centre de Sociologie des Organizations [Crozier y Friedberg], 1977; Crozier, 1965 y 1991; Friedberg, 1993], los politólogos y sociólogos alemanes de los años 70 de la Escuela de Frankfurt, Mayntz (1980), Parsons (1995), Kaufmann y Wollmann (1980 y 1983), entre otros); está cercano a la teoría del neoinstitucionalismo centrado en actores, en especial a lo expuesto por Scharpf (1997). Esto se debe a que en el modelo se ha considerado que las estrategias, ideas, intereses y formas de operar de los actores, dependen esencialmente de su posición institucional y de los recursos de que dispongan esos actores, no de un único actor, lo que obliga a considerar que no necesariamente existen fuerzas sistemáticas que puedan explicarlo todo.

La perspectiva del modelo de Subirats *et al* (2008, pág.28), se caracteriza principalmente por lo siguiente:

- i. La política pública es abordada desde su lógica de acción, partiendo de que los actores interactúan en un ámbito determinado.
- ii. Integra la influencia de las instituciones en los actores, pero también se reconoce la influencia de estos últimos en la institucionalidad.
- iii. Dedicar atención a los recursos que poseen los actores, así como de su movilización para alcanzar sus intereses.

Aunque el Modelo de Subirats *et al*, diseñado para la elaboración, implementación, análisis y evaluación de la política pública, mantiene diferencias con el Neoweberianismo, Neomarxismo, la Elección racional, Neocorporativismo, el Pluralismo y el Sistémico puro, en la posición teórica de la presente investigación, no se comparten, en la totalidad, esas diferencias que se asientan en dicho modelo, lo que se sintetiza en el Cuadro 2.01.

El Modelo de Subirats *et al*, explícitamente niega que los actores burocráticos se aprovechen de la rigidez, o al menos de la inercia de ciertas estructuras y reglas administrativas, como lo afirma el Neoweberianismo, en la presente investigación, si se considera que existe un aprovechamiento de esos actores burocráticos, que buscan satisfacer sus intereses, tal como lo establece la teoría de la elección racional. Por tanto, a diferencia de Subirats *et al*, e incluso en contraposición con ese modelo, en la presente investigación se concuerda, en cuanto a los intereses con el Neoweberianismo, y la teoría de elección racional.

El modelo de Subirats *et al*, no considera la intervención de las corporaciones empresariales directamente en el Estado, tomando decisiones conjuntamente con sus representantes, en cambio en la presente investigación se hace referencia a la corporatización empresarial de las políticas públicas, en donde grupos de empresarios organizados, se incorporan con poder de decisión en las juntas directivas de los entes públicos, con voz y voto.

Al igual que Subirats *et al*, en la presente investigación se difiere del Neomarxismo, ya que la política pública desde el Estado, se considera como una productora de bienes y servicios, en beneficio de los ciudadanos, y no sólo como un instrumento de poder.

Cuadro.2.01.

Diferencias entre diversas teorías y el modelo de análisis de políticas públicas de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone²³, y la posición teórica de la presente investigación

Diferencia entre el modelo de Subirats et al y otras teorías²⁴		Posición teórica de la investigación, frente a las teorías y a los argumentos de Subirats et al
Teoría	Razones	
Neoweberianismo	Supone que los actores burocráticos, aprovechándose de la rigidez o, al menos, de la inercia de ciertas estructuras y reglas administrativas, tratan de obtener -sobre todo- rentas de esta situación, en detrimento del contenido de las políticas públicas, cuya responsabilidad les corresponde.	A partir de la teoría del hombre burocrático y de la teoría de la elección racional, se coincide con la teoría Neoweberiana, de que los actores burocráticos, se aprovechan de las reglas instituciones para el beneficio de sus intereses. ²⁵
Neomarxismo	El Estado va más allá de ser un instrumento de poder y represión de una clase sobre otra, ya que se constata que existen márgenes de maniobra significativos en la toma de decisiones, por parte de los poderes públicos.	Se mantiene el criterio de Subirats et al
Elección racional (public choice, teoría de juegos)	Se considera una teoría reduccionista, tal y como lo demuestran un gran número de datos empíricos, en cuanto a considerar que las políticas públicas, para los partidos políticos y los burócratas, constituyen un mero juego para adquirir ventajas personales.	A partir de la misma teoría de la elección racional, se considera, que los actores involucrados, en las políticas públicas, en parte buscan sus propios intereses.
Neocorporativismo	No se comparte en cuanto a que considera que el Estado es incapaz de elaborar intervenciones que puedan beneficiar a grupos no	Se parte de la teoría de la corporatización empresarial de las políticas públicas, en los que empresarios organizados se han incorporado en las juntas directivas de los entes públicos, con el propósito, de poder influir

²³ Subirats et al, plantea un modelo para el análisis, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, a partir de neoinstitucionalismo fundamentado en actores, principalmente, modelo, que se ha adoptado en ciertos elementos, pero del que en la presente investigación se ha alejado de otros, parte de esto último se apunta en el cuadro.

²⁴ Lo indicado en la columna ha sido extraído de Subirats et al (2008:28-29). El único aporte del investigador fue incluir los argumentos esenciales en un cuadro que facilite la comprensión del modelo de los autores, con lo que difieren de otras corrientes teóricas.

²⁵ Ambas teorías, se desarrollan en el transcurso del presente capítulo.

Diferencia entre el modelo de Subirats et al y otras teorías²⁴		Posición teórica de la investigación, frente a las teorías y a los argumentos de Subirats et al
Teoría	Razones	
	organizados, porque las evidencias empíricas demuestran lo contrario.	en la implementación de las políticas públicas, en los beneficios de los intereses de esos grupos.
Pluralismo	Se difiere porque no necesariamente todos los problemas sociales son atendidos por el Estado, muchas veces porque no existe eco en el Estado de esos problemas, y porque los que los padecen no tienen “voz” ante ese Estado. No es como el pluralismo supone, que todas las reivindicaciones y demandas sociales deben ser atendidas por parte del Estado, que las prioriza a partir de las acciones que surgen de la sociedad civil.	Se mantiene el criterio de Subirats et al
Sistémico puro	No se comparte debido a que no reconoce la autonomía y los intereses de los actores y que termina siendo un producto de la función social que les asigna su entorno organizacional directo.	Se mantiene el criterio de Subirats et al
Óptica comparativa en términos de sistemas políticos	No explicita el proceso ni los aspectos cualitativos del contenido de las políticas públicas, y termina únicamente comparando estadísticas y datos.	Se mantiene el criterio de Subirats et al
Perspectiva crítica	Rechaza toda óptica positivista y racionalista y se concentra en la identificación de las diferentes dimensiones de poder y dominación, implícitas en las acciones públicas.	Se mantiene el criterio de Subirats et al

Fuente: Subirats et al (2008, págs 28 y 29).

El modelo de Subirats et al (2008, pág.28), parte de un enfoque de proceso, que pretende explicar el buen o mal funcionamiento de las políticas públicas (Ishizaka, 2009), el mismo reconoce la complejidad del proceso político, que se debe a la gran cantidad de variables²⁶, de actores y sus preferencias no fijadas y, de la información incompleta. (Klijng, 1998).

El modelo de Subirats et al se:

centra en el análisis de la conducta, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública [...] el contenido y las características institucionales de una acción pública (variable a explicar) son el resultado de las interacciones entre las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que causan y/o padecen los efectos negativos de un determinado problema colectivo [...] trata de resolver la actuación de los poderes públicos (variable explicativa). El 'juego' de tales actores depende no sólo de sus intereses respectivos, sino también de los recursos que logren movilizar para defender sus posiciones con relación a los objetivos, a los instrumentos y a los procesos de elaboración de una intervención pública. (Subirats et al, 2008, pág.31)

De ahí, que debe considerarse el análisis de los intereses de los actores que participan en las políticas públicas.

En la posición teórica, se aparta de Subirats et al, en que, como ya se indicó, en el cuadro anterior, se considera que los empresarios organizados en corporaciones, se incorporan al Estado, para desde ahí, tomar decisiones en las juntas directivas, es el fenómeno de la corporatización empresarial de las políticas públicas (Vásquez-Rodríguez, 2008), y a su vez, se considera pertinente el neoweberianismo, que considera, que los burócratas, se aprovechan de las deficiencias operativas de las burocracias para su interés; ambos casos, es de los empresarios y el de los burócratas, se encuentran acorde con la teoría de la elección racional, en sentido, que ambos actúan en forma racional, al buscar sus intereses.

El análisis de políticas públicas toma en cuenta las oportunidades y obstáculos que representan las reglas institucionales, considerando la jerarquía de las mismas, hasta concentrarse en las propias de la política que se pretende estudiar, lo que tendrá influencia directa sobre los actores y el acceso a los recursos. Aunque estas reglas institucionales condicionan a los actores, es necesario tomar en cuenta que las mismas son determinadas por actores estratégicos.

La figura siguiente ilustra el modelo de análisis de políticas públicas de Subirats et al (2008, pág.32).

²⁶ El autor hace referencia a variables, no a categorías ni subcategorías, algunas veces utiliza el término dimensión y subdimensión. En la presente investigación se clarifica el uso de categorías y variables, en el capítulo 3.

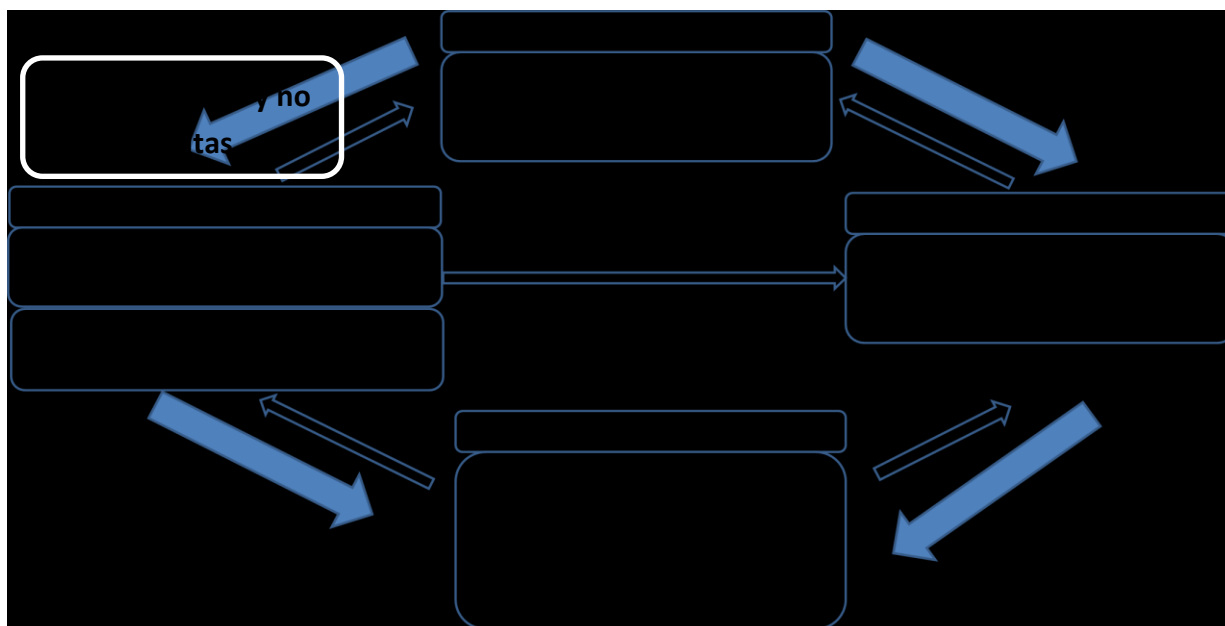


Figura 2.01. Las Claves del Análisis de Políticas Públicas

Fuente: Subirats *et al* (2008, pág.32).

En el modelo se puede observar la interacción entre actores, sus recursos, las reglas institucionales y el contenido de la política pública.

2.2. Las políticas públicas como respuesta a problemas sociales

Tal y como proponen Subirats *et al* (2008), Mata Abdelnour (2011) e Ishizaka (2009), la política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda pública, y que es considerado políticamente como inaceptable, otros autores, como Eugene Bardach, no necesariamente, asocian el problema público a su inclusión en la agenda (Bardach, 2013).

En el caso de esta investigación, seguimos el concepto de problema público de Subirats *et al* (2008), y se considera que la deficiente infraestructura vial nacional es un problema público reconocido como tal, pues es considerado como inaceptable y se incorporó en la agenda pública, debido a que fue objeto de una serie de leyes, como consta en la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, número 7798, norma que reorienta la política pública de la infraestructura vial nacional, a partir de 1998, la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, número 8114; en la ley 8603, que modifica la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias para asegurar el giro oportuno de los recursos aprobados en las leyes de presupuesto de la República destinados a garantizar la máxima eficiencia en la inversión pública en reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense.

Subirats *et al* (2008), Mata Abdelnour (2011) e Ishizaka (2009), nos indican que es importante considerar en el análisis de políticas públicas, cómo el problema público llega a ser reconocido como tal, cómo se introduce en la agenda y cómo y quién formula la política pública para solucionarlo; sin embargo, no entramos en la etapa de formación de la agenda, del reconocimiento del problema como tal, ya que esta investigación se centra en la fases de formulación e implementación de la política pública.

2.3. Una definición analítica

De acuerdo con Subirats *et al* (2008), Mata Abdelnour (2011) e Ishizaka (2009), la expresión “política pública” es de origen reciente; se introdujo en los años 70 en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas, como una traducción literal del término public policy. Su objetivo esencial es la resolución de problemas colectivos.

La noción de política pública hace referencia, por tanto, a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concreta (Subirats *et al*, 2008, pág.37).

Aunque existe una serie de políticas públicas (Thoenig, 1985, Meny y Thoenig, 1989, Dye, 1995; entre otros autores), según Subirats *et al* (2008), los especialistas en políticas públicas concuerdan en que se requiere de una definición “operacional” para calificar el objeto y el campo de estudio de esta disciplina; aspectos que son fundamentales y que deben ser considerados como parte del modelo de análisis de las políticas públicas. Desde esa perspectiva, una política pública se define como:

una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivos), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)(Subirats *et al*, 2008, pág.38).

Como se puede observar, esta definición de política pública de Subirats *et al* es analítica, y se fundamenta en el neoinstitucionalismo basado en actores, pues retoma el papel de los actores y sus reglas, así como los poderes de cada actor.

La definición que se formuló contiene los elementos constitutivos, que según Subirats *et al* (2008, páginas de la 40 a 43), son las siguientes:

- i. Solución de un problema público reconocido políticamente como público.
- ii. La existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público, cuya conducta se requiera modificar.
- iii. Se requiere una cierta base conceptual de partida; supone asimismo que las decisiones y las actividades se encuentran relacionadas y armonizadas entre sí.
- iv. La existencia de diversas decisiones y actividades que deban realizarse.
- v. Programa de intervenciones.
- vi. El papel clave de los actores públicos; es decir, se requiere que los actores claves lleven a cabo actividades y tomen decisiones.
- vii. Existencia de actos formales; es decir, se supone un producto o servicio identificable.
- viii. Una relativa obligatoriedad de parte de los ciudadanos, en el cumplimiento de las decisiones de los actores, especialmente públicos.

2. 4. El ciclo de políticas públicas y sus productos

En una política pública se deben distinguir al menos las variables²⁷ de análisis siguientes (Subirats et al 2008):

- i. Los fenómenos sociales a explicar constituyen la variable dependiente, en tanto se analiza el alcance y contenido específico de los productos de la política pública.
- ii. Las variables independientes serían los actores y su conducta, los recursos que pueden movilizar y el contexto general.

Para convertir en operativas las variables dependientes, se debe tomar el ciclo de las políticas públicas propuesto por Subirats et al (2008), el cual es:

- i. La inclusión del problema público a resolver en la agenda pública.
- ii. La programación legislativa y reglamentaria a resolver, en la agenda pública.
- iii. La implementación.
- iv. La evaluación de los efectos generados.

En el ciclo propuesto se deben considerar los seis tipos de productos por analizar (Subirats et al, 2008), que son:

- i. La definición política del problema público.
- ii. El programa de actuación político-administrativo.
- iii. El acuerdo político-administrativo.
- iv. Los planes de acción.

²⁷ El autor hace referencia a variables, no ha categorías ni subcategorías, algunas veces utiliza el término dimensión y subdimensión. En la presente investigación se clarifica el uso de categorías y variables, en el capítulo 3.

- v. Los actos formales de implementación.
- vi. Los enunciados evaluativos y los efectos obtenidos.

En la figura siguiente observamos la relación entre el ciclo de la política pública y los productos por analizar en ese ciclo.

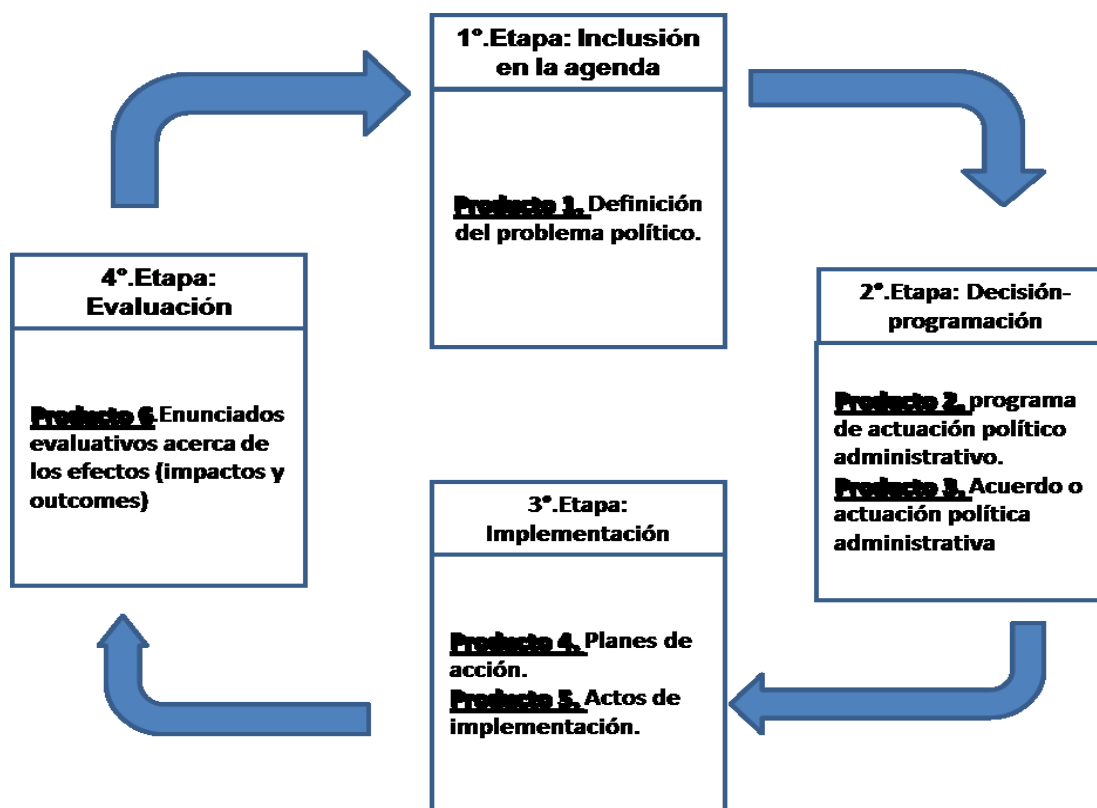


Figura 2.02. Etapas y productos de una política pública

Fuente: Subirats et al (2008)

Esta investigación se concentra en las fases de formulación e implementación de la política de la infraestructura vial nacional, por lo que en los puntos siguientes se abordará esa fase.

2.5. La fase de formulación

De conformidad con Subirats (2008), la fase de formulación de la política pública, que la denomina de programación y decisión, es aquella en la que se definen los elementos necesarios para la implementación de la política, lo que incluye establecer como ponerla práctica, los parámetros de actuación y los acuerdos para asegurar su efectiva.

Esta fase, de conformidad con Subirats (2008) contiene dos productos, que son el programa de actuación político-administrativo (PAPA) y el acuerdo de actuación político-administrativo (APA).

2.5.1. El programa de actuación político-administrativo (PAPA)

El PAPA “incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias, tanto del gobierno y la administración central como del resto de gobiernos y administraciones públicas, necesarias para la implementación de la política pública” (Subirats et al, 2008, pág.116).

La normativa que se aprueba es el fundamento legal en que se asientan: los objetivos, los instrumentos de intervención, las modalidades operativas, el proceso y la organización administrativa de la política pública (Subirats et al, 2008, pág.151).

El PAPA “incorpora el conjunto de normas y actos reglamentarios que los parlamentos, los gobiernos y los organismos o autoridades a cargo de la implementación consideran necesarias para la aplicación de una política pública.” (Subirats et al, 2008, pág.152).

Las disposiciones del PAPA contienen entonces:

- i. En términos formales jurídicos: “un mandato político que los legisladores formulan para tratar de solventar o afrontar el problema público [...] contiene pues los objetivos a alcanzar, así como los derechos y obligaciones impuestos a los grupos-objetivos. (Subirats, 2008, pág.152)
- ii. En términos materiales:
comprenden los objetivos normativos de la solución prevista para resolver el problema; la definición de los grupos-objetivo y su papel en la realización de la política pública (hipótesis causal); los medios disponibles para tal efecto (hipótesis de intervención); y los principios de la organización administrativa necesaria para la implementación de la política pública.(Subirats et al, 2008, pág.153)

Subirats et al (2008) indica que el PAPA está formado por cinco elementos, en forma análoga a los estratos sucesivos de un rectángulo, agrupadas en elementos sustanciales, que lo constituyen el objetivo, los elementos evaluativos y los elementos operacionales y; elementos institucionales, que lo constituyen el Acuerdo Político Administrativo (APA) y sus recursos, y los elementos procedimentales, como puede observarse en la figura siguiente.

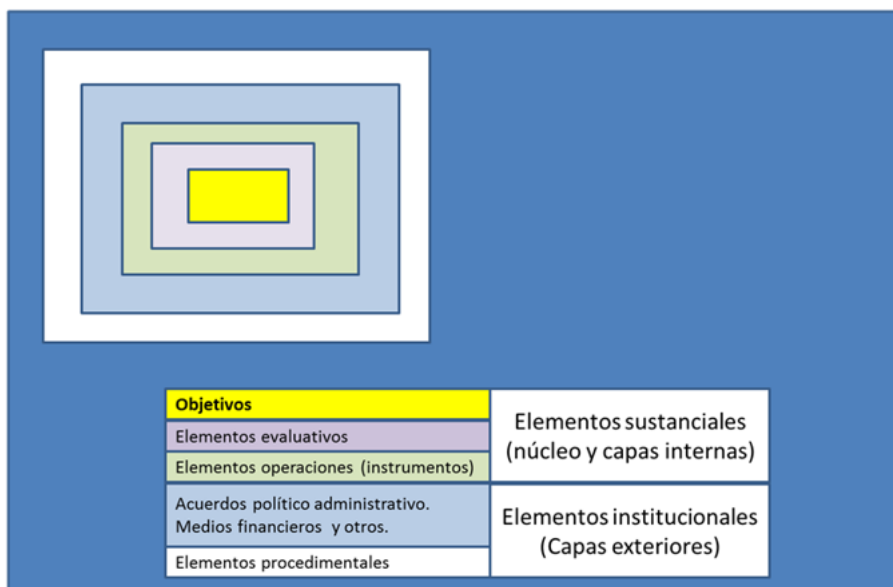


Figura 2.03. Elementos constitutivos de un Programa de Actuación Político Administrativo (PAPA)

Fuente: Subirats et al, 2008, pág.154.

De conformidad con Fierro (2008) y Subirats et al (2008), entre los elementos sustanciales, tiene que existir coherencia, así como entre estos el marco de legalidad y las demás políticas públicas.

El programa de actuación político-administrativo (PAPA), tiene cinco elementos, que se pueden observar en la Figura.2.03, que son: objetivos, elementos evaluativos, elementos operativos, acuerdo político administrativo y elementos procedimentales.

Los objetivos

En el PAPA, los objetivos

definen estado que se considera satisfactorio (o mejor escenario de partida) y que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada. Describen, por así decirlo, el estado social deseado en un momento y ámbito de acción determinado una vez que el problema ha sido asumido como tal y se ha tratado de buscarle una respuesta.” (Subirats et al, 2008, pág.155)

Generalmente se formular en forma muy general en la legislación y se concretan en normativa de menor nivel, como reglamentos a ley, reglamentos administrativos o programas (Subirats et al, 2008 y Rieutord, 2009).

Los elementos evaluativos.

Los PAPAs de las políticas que operan con objetivos relativamente concretos, incluyen indicadores acerca del cumplimiento o no, de esos objetivos, mediante el establecimiento de indicadores, por lo que se establece claramente la unidad de medida, el periodo, así como los rangos de cumplimiento (Subirats et al, 2008, Rieutord, 2009).

Los elementos operativos (instrumentos de intervención, medidas)

En el PAPA los elementos operativos

definen las modalidades de intervención (o las medidas previstas) para alcanzar los objetivos de una política pública. Además, concretizan la hipótesis de intervención y precisan la hipótesis causal toda vez que definen los grupos-objetivo a los que tales medidas se aplican. (Subirats et al, 2008, pág.155).

Los elementos operativos, son los que mejor reflejan una política pública (Subirats et al, 2008, Rieutord, 2009), debido a que:

- i. Definen los grupos-objetivos.
- ii. Determinan los derechos y obligaciones de esos grupos objetivos.
- iii. Definen el grado, tipo, amplitud y calidad de las intervenciones previstas.

De conformidad con Subirats et al (2008, pág.157), existen al menos cuatro modalidades de intervención, que son:

- i. La regulatoria, que se establece prohibiciones, obligaciones y atribuciones a los grupos objetivo y un castigo, mediante algún tipo de sanción.
- ii. Incentivadora, tiene como finalidad influir en los grupos objetivo, para tal efecto establece incentivos positivos, como exoneraciones o premios, o incentivos negativos, como impuestos.
- iii. Persuasiva, mediante estrategias fundamentas en la información, pretenden que los grupos-objetivos cambien de conducto, usualmente se combinan con otras formas de intervención, como la regulatoria y la incentivadora.
- iv. Provisión directa de bienes y servicios a la población. Esta es la propia, de la política pública de la infraestructura vial nacional, en tanto, el Estado provee la misma.

Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos

El PAPA

designan las autoridades y los servicios administrativos competentes (actores públicos) así como las reglas institucionales necesarias para la implementación de la política pública. Atribuyen asimismo los diversos recursos necesarios para llevar a cabo estas nuevas actividades. (Subirats et al, 2008, pág.159).

Se hace necesario poner a disposición de los actores, no sólo recursos de competencia y atribuciones, sino recursos financieros, humanos y materiales, necesarios para implementar la política pública.

Elementos procedimentales

Las políticas públicas definen la forma en que interactúan los actores que intervienen en ella, pero a su vez, deben seguir los procedimientos propios de un Estado de Derecho, y por ello, deberá vigilarse el cumplimiento estricto de ello.

2.5.2. Acuerdo de Actuación Político Administrativo (APA)

El acuerdo de actuación político administrativo (APA) de la política pública

representa el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de su implementación y que por tanto relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado. (Subirats et al, 2008, pág.170).

La definición de los actores y sus competencias de la política pública se establece en el PAPA, pero del producto del juego de esos actores, se aclaran o concretan sus competencias y participación en el APA (Subirats et al, 2008, pág.170).

El acuerdo de actuación político-administrativo no

integra exclusivamente actores públicos, sino que se extiende a todos los actores privados que tienen atribuidas o delegadas responsabilidades, participan como iguales en la producción de acciones concretas (outputs) vinculadas a la política pública en cuestión. (Subirats et al, 2008, pág.171).

El APA es la base organizativa y procedimental, asociada a los actores responsables de la implementación de la política pública.

EL APA vincula a los actores públicos y privados a través de reglas institucionales, formales e informales, que regulan la atribución de funciones específicas, las reglas:

deben permitir una coordinación sustantiva (positiva o negativa; proactiva o reactiva) entre los distintos servicios que llevan a cabo las diversas tareas administrativas que requiere la aplicación puntual de una misma política pública. Ello se refuerza a través de reglas procedimentales que establecen una red de interacciones horizontales y/o verticales entre los actores (coordinación procedimental). En consecuencia, un APA puede interpretarse como la base organizativa y procedimental de una política pública. Representa el entramado de actores públicos y privados a cargo de la implementación de una política pública, sin por ello englobar o agotar el conjunto del sistema de actores del “espacio de la política pública. (Subirats et al, 2008, pág.171).

Subirats, identifica en el APA, cinco dimensiones internas, que permiten definir el funcionamiento del acuerdo, y además establece dos dimensiones externas, que ayudan a situar la política con su entorno.

Las cinco dimensiones internas son:

- i. La cantidad y tipo de actores.
- ii. El grado de coordinación horizontal.
- iii. El grado de coordinación vertical.
- iv. El grado de centralización de los actores-clave.
- v. El grado de politización.

Los dos elementos externos serían:

- vi. Contexto que fijan las otras políticas públicas: homogeneidad versus heterogeneidad.
- vii. El grado de apertura: APA abiertos versus APA cerrados

Cantidad y tipo de actores

En el APA se encuentran participando una serie de actores, algunas veces pocos otras veces muchos, a su vez estos actores pueden ser homogéneos o heterogéneos entre sí.

Entre mayor cantidad de actores existan y entre mayor sea su heterogeneidad, se hace necesario disponer de mecanismos precisos de negociación y el establecimiento de las competencias y los procedimientos necesarios para una gestión coordinada de las actividades múltiples, caso contrario los actos producidos por los actores pueden ser contradictorios (Subirats et al, 2008, Rieutord, 2009).

Grado de coordinación horizontal: APA integrado versus fragmentado

En el APA

La fragmentación político-administrativa no resulta automáticamente de una estructura compleja que incluya un gran número de actores. Su manifestación más frecuente es la ausencia de coordinación (horizontal) sustantiva, debido habitualmente al hecho que los actores pertenezcan a organizaciones administrativas o a “medios regionales” divergentes, incluso opuestos, debido a sus tareas primarias respectivas y a los intereses que representan y defienden. (Subirats et al, 2008, pág.173).

Cuando exista la fragmentación, entonces conllevan al riesgo, que, en la etapa de implementación de la política, exista contradicciones en los contenidos de los planes de acción o los actos de implementación.

Grado de coordinación vertical: APA integrado versus atomizado

La identificación de la coordinación entre entes de diferentes niveles, a partir de la Ley General de Administración Pública, oficializada en 1978, permite analizar la política pública, en la relación al sector que pertenecen, y especialmente la relación entre el ministerio como rector de sector y los entes que conforman el sector.

Grado de centralización de los actores clave

En el APA puede existir un actor central al que se encuentren subordinados otros actores, o por lo contrario actores igualitarios.

La centralidad de un actor, elemento a veces significativo para explicar la calidad final de algunos productos de las políticas públicas, se refiere tanto a la dimensión vertical como a la dimensión horizontal de los APA. Un actor puede ser dominante en determina nivel jerárquico, es decir, con respecto tanto a la dimensión vertical como a la dimensión horizontal. (Subirats et al, 2008, pág.176).

De ahí, que es necesario la identificación de la normativa y los actores a nivel nacional, y diferenciarlos de la regional, y asimismo la ubicación de los actores instituciones, especialmente públicos, dentro del correspondiente sector, de ahí el estudio de la relación entre el Ministro como rector sector y las instituciones que son parte de ese sector.

Grado de politización en referencia al grado de burocratización

En las políticas públicas existen actores políticos (diputados, alcaldes, candidatos, entre otros), que muchas veces imponen sus criterios o preferencia, pero en otros casos el criterio que impera es el de los profesionales que forman la burocracia. Entre mayor relevancia tengan los actores políticos y menos la burocracia, entonces estaría relacionada con la cantidad y calidad de los productos o servicios de la política.

Contexto que fijan las otras políticas públicas: homogeneidad versus heterogeneidad

La política pública en estudio debe ser estudiado en referencia a otras políticas públicas, que la puede complementar, neutralizar o incluso revertirla.

El margen de maniobra del APA de la política pública que se esté analizando depende de manera importante del contexto que fijan otras políticas públicas. Esta influencia puede ser un apoyo o, por el contrario, un hándicap para los actores del APA de la política pública estudiada. Ello dependerá de las competencias y tareas que asuman los actores públicos que de manera exclusiva o paralela llevan a cabo funciones en otras políticas públicas. (Subirats et al, 2008, pág.177).

Es necesario considerar si el contexto de las políticas públicas es heterogéneo o homogéneo en cuanto a los diferentes actores, de tal forma que cuando los actores se encuentren en un mismo ente público, se pueden considerar homogéneos, y la dificultad sería menor en tanto los actores se encuentran sujetos a reglas institucionales comunes, no sucede lo mismo, cuando hay heterogénea al pertenecer los actores a diferentes entes, cada una regida por sus propias reglas institucionales.

El grado de apertura: APA abiertos versus APA cerrados

El grado en que ocurran las interacciones entre los responsables del APA y los grupos-actores objetivos y terceros beneficiados, nos lleva a identificar si el APA es abierto, cerrado o medio.

Cuando el APA no se ve influenciado por los actores grupos-objetivos y terceros beneficiarios, entonces tenemos un APA cerrado, caso contrario cuando este puede ser modificado, a raíz de la interacción de los actores señalados, entonces tenemos un APA abierto.

Las interacciones entre los actores del APA y estos actores “externos” son con frecuencia (muy) selectivas. Se estructuran a través de un conjunto de reglas procedimentales formales, así como por “usos y costumbres” (reglas informales) entre los que podemos incluir la cultura organizacional de las diferentes autoridades y servicios administrativos involucrados. (Subirats et al, 2008, pág.180).

En el APA abierto permite a los actores tomadores decisión percibir de una mejor forma, el problema público que se pretender solucionar, lo que conlleva a mejorar los medios de intervención, con el propósito de tener productos y servicios de una mejor calidad.

2.6. La fase de implementación

La fase de implementación de una política pública, es el “conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats et al, 2008, pag.183); de ahí que debe entenderse como la fase de ejecución de la política pública.

El análisis de la implementación de las políticas públicas

es probablemente el que mejor refleja la complejidad y riqueza de matices de las mismas. Esta fase del policy cycle conecta directamente a los actores [...] Así, en esta etapa, es esencial analizar la interacción entre actores a fin de comprender el buen o mal funcionamiento de una política pública en la práctica (Subirats et al, 2008, pág.183).

De conformidad con Subirast et al (2008), la implementación es entonces un conjunto de decisiones y acciones:

- i. Llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados, que forman parte del acuerdo de actuación político-administrativo (APA).
- ii. Enmarcadas en un programa de actuación político-administrativo (PAPA).
- iii. Realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar:
 - Una red de acción pública.
 - La concepción de una estrategia de implementación.
 - Decisiones y acciones concretas.

Para el análisis de la etapa de implementación, según Subirast (2008), es necesario considerar las dimensiones siguientes:

- i. Planes de acción.
- ii. Los actos de implementación.

- iii. Los procesos de interrelación de actores, recursos e instituciones movilizadas.

Planes de acción

Los planes de acción son

el conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (outputs) y que, en determinadas circunstancias, pueden haberse parcialmente establecido de antemano por el PPA [...] Los planes de acción fijan las prioridades tanto para la producción de las acciones concretas como para la asignación de los recursos requeridos para tales decisiones y acciones administrativas (Subirats et al, 2008, pág.192).

Para el caso de la infraestructura vial nacional, después de los estudios correspondientes de la legislación y la reglamentación; se debe estudiar los planes de largo, mediano y corto plazo, establecidos para la infraestructura vial nacional. De ahí que, según Subirats et al “todos estos trabajos de planificación que tradicionalmente encontramos en las políticas infraestructurales o de desarrollo urbano tienen en común el ser anteriores a la producción de actos finales de implementación” (2008, pág.193).

En cuanto a la definición de los actores a considerar en los planes de acción, se toma como base la experiencia desarrollada en países como Francia y España, en donde se considera a los grupos-objetivo, a los beneficiarios finales y a los grupos terceros. Esta tendencia se debe a que “los grupos-objetivo y los beneficiarios finales han reivindicado su derecho a participar en la definición de las prioridades de implementación, aludiendo a las provisiones de los planes de acción y, por tanto, consiguiendo llegar a generar la producción de acciones concretas de implementación” (Subirats et al, 2008, pág.194).

Según Subirats et al, la dimensión de los planes de acción de la fase de implementación de la política pública, debe considerar las subdimensiones que se indican en el cuadro siguiente:

Cuadro.2.02.
Subdimensiones de la dimensión de planes de acción de la fase de implementación de la política pública²⁸

Subdimensión	Consideraciones
Planes de acción explícitos o implícitos	Se debe analizar si el plan de acción es explícito o implícito, este último como sinónimo de oculto, para verificar la fragilidad o no de ese plan de acción; ya que cuanto más tienda a ser oculto y no formal, más débil es.
Grado de apertura. Planes de acción abiertos o cerrados	Se debe considerar si el plan es producto de un solo actor o de varios actores, ya que si se tratara del último caso, existiría un acuerdo explícito o implícito, lo cual lo haría más sólido.
Planes de acción embudo versus regadera	Se debe tomar en cuenta el criterio para el establecimiento de prioridades, considerando regiones y plazos; restringir el alcance de la política (efecto embudo) o ampliarlo (efecto regadera).
Planes de acción con menor o mayor (re)estructuración del APA	Es necesario verificar los planes de acción que son necesarios para concretar el alcance del contenido sustantivo del APA, debido a que cuando la legislación determina aspectos de coordinación entre entes públicos, se debe concretar esa coordinación de actores internos claves, así como sus competencias
Nivel de claridad en la afectación de recursos	Los planes de acción deben ser claros en cuanto a los recursos disponibles para cada actor; de ahí que es necesario determinar el vínculo formal entre el uso de determinado recurso por parte de determinada administración y la implementación de una medida particular para un grupo objetivo prioritario.

Fuente: Subirats et al (2008).

De las subdimensiones anteriores se concluye que

un plan de acción representa un verdadero instrumento para el manejo de una política pública, si, y sólo si, se formula de manera explícita, procede a discriminaciones claras en un marco temporal determinado, estructura las tareas y las competencias de cada actor perteneciente al APA y conecta los recursos administrativos asignados (de manera suplementaria) con decisiones y actividades específicas (Subirats et al, 2008, páginas 198 y 199).

Los acuerdos entre los actores públicos, los paraestatales y los privados, pueden también considerarse como parte de los planes de acción.

Los actos de implementación

Los actos formales de implementación (outputs) de una política pública, son

²⁸ Todos los elementos, explicaciones y cualquier otro elemento, es tomado de Subirats et al (2008). Lo único que el autor realizó fue la transcripción y presentación en forma de cuadro.

el conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivo previstos. (Subirats et al, 2008, pág. 199).

Estos actos de implementación son de muy diverso tipo: autorizaciones, permisos, prohibiciones, aprobaciones, actos de percepción pecuniaria (subvenciones, bonos de vivienda), kilómetros de carreteras construidas, entre muchos otros.

En el análisis de los actos de implementación de una política pública determinada, puede considerarse las dimensiones que se indican en el cuadro siguiente:

Cuadro.2.03.

Subdimensiones de los actos de implementación de la política pública

Dimensión	Consideraciones²⁹
El perímetro de los actos finales de implementación	En esta dimensión se establece un nexo directo entre las prioridades que fija el plan de acción y los actos realmente producidos. Se incorporan las dimensiones de tiempo y espacio; y en el análisis se puede detectar un déficit en los actos de implementación
Outputs con mayor o menor contenido institucional	Los actos de implementación, además de su aspecto sustantivo, incorporan aspectos institucionales que es necesario considerar, tales como, los actores, sus visiones, sus intenciones y acciones, las reglas institucionales y los recursos de que se dispone o los que se disputan.
Actos formales o informales	Una vez que se hayan hecho efectivos los outputs, se deberá explicar el grado de formalidad o informalidad de dichos actos. Esto por cuanto la implementación de los mismos podría verse afectada por alguna impugnación o reclamo, lo que conllevaría la movilización de recursos para cumplir con lo que corresponda.
Actos intermedios y finales	Hay ciertos actos intermedios que derivarán o contribuirán a los actos finales. Estos deben ser considerados en el análisis.
Coherencia del contenido de los actos finales de una política pública	En el análisis de los diferentes actos de implementación de una política pública, se debe considerar que los mismos sean coherentes con la política,.
Coordinación con los actos de otras políticas públicas	Se debe verificar que exista coherencia con los actos de implementación de otras políticas, esto con el fin de verificar si se complementan, se neutralizan o se ven afectadas negativamente.

Fuente: Subirats et al (2008)

²⁹ Todos los elementos, explicaciones y cualquier otro elemento, es tomado de Subirats et al (2008). Lo único que el autor realizó fue la transcripción y presentación en forma de cuadro.

Procesos: actores, recursos e instituciones movilizadas

En la implementación de la política pública se debe considerar el papel de los actores, sus recursos y las reglas institucionales (Subirats et al, 2008, Rieutord, 2009), especialmente en lo siguiente:

- i. La inclusión de las partes involucradas, especialmente los grupos objetivo.
- ii. Las relaciones de poder en el interior de los grupos-objetivo: competencia y autovigilancia.
- iii. Relaciones conflictivas entre los grupos-objetivo y los beneficiarios finales: del conflicto arbitrado por el Estado a las soluciones contractuales.
- iv. Apoyo de los afectados a los grupos-objetivo y de los beneficiarios a los beneficiarios finales.
- v. Apoyo de los beneficiarios y oposición de los afectados respecto de los actores públicos.
- vi. Oportunidades y obstáculos derivados de las variables de situación y estructurales.

Consideraciones sobre la identificación el problema público

La política pública tiene su génesis en la identificación de un problema social, reconocido políticamente como tal. Este es el caso de la deficiencia en la infraestructura vial nacional, que es un problema reconocido como tal por la esfera política, y para el cual se ha formulado una política. En esta investigación se aborda las fases de formulación e implementación de esta política y con ese propósito, se considera la implementación como la concreción de la política pública.

La política pública está fundamentada, a partir de Subirats et al (2008, pág.211), en el marco institucional, los actores, los recursos, y el juego de actores, de ahí.

Al estar asentada fuertemente la política pública en la teoría institucional, que reconoce el fuerte vínculo, y dependencia mutua entre las instituciones y los actores, así como los recursos de estos, sus relaciones, visiones y estrategias, en el subcapítulo siguiente, estudiamos la teoría neoinstitucional.

3. Neoinstitucionalismo y teorías de actores

En las políticas públicas se hace necesario el análisis de las reglas institucionales que enmarcan el juego entre los actores; esto por cuanto las mismas son formuladas e implementadas por diferentes actores, y su actuación, pensamiento e intereses se encuentran enmarcados en una determinada institucionalidad.

En este subcapítulo se estudiará cómo la influencia de las reglas institucionales se ha incorporado en la conducta individual y en las políticas públicas; asimismo, se hará una clasificación de los actores, a fin de determinar su participación en las políticas públicas, así como sus motivaciones, estrategias y conductas. Este análisis se hará a partir de cuatro teorías: *homo economicus*, *homo academicus*, *homo bureaucratic* y *homo reciprocans*.

Lo anterior debido a que el objeto de investigación, que es la política pública de la infraestructura vial nacional, sigue el modelo de análisis de políticas públicas (principalmente a partir de Subirats et al, 2008), cuyo eje transversal teórico es el neoinstitucionalismo centrado en actores. Este análisis también ha sido utilizado en estudios previos realizados en el Doctorado de Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, y en las investigaciones de Fernández (2002), Chamizo (2009), Jiménez (2009), Ishizaka (2009), Mata (2010), Segura (2010), Mata Abdelnour (2011) y Gamboa (2011).

3.1. Neoinstitucionalismo, sus vertientes y los conceptos de institución

El paradigma tradicional del institucionalismo sostiene que las reglas institucionales determinan las decisiones individuales y colectivas de los actores; de ahí que los actores desarrollan sus acciones siguiendo esas normas o dentro del marco normativo general. De forma gradual, el institucionalismo fue distinguiendo las normas formales de las informales (Subirats et al, 2008, pág.95).

En el institucionalismo se entiende que existen una serie de reglas que influyen en los actores y que son tomadas en cuenta por ellos. En ese sentido, las instituciones son concebidas como cascarones o envoltorios sin contenido (ilustración citada por Schepssle, 1989, pág.133).

Después de 1980 existe un viraje en la relación entre instituciones y actores, y se considera que existe una relación recíproca entre ambos. En ese sentido, ya no se considera que las instituciones determinan o limitan, en forma absoluta, las actuaciones de los actores. A partir de aquí surge lo que se conoce como neoinstitucionalismo.

El neoinstitucionalismo postula que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente. Según este paradigma, el *homo institutionalus*³⁰, al encontrarse ‘incrustado’ o ‘atrapado’ en las reglas institucionales formales e informales, adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y a las expectativas que las citadas reglas proponen, pero al mismo tiempo las modifica de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones” (Subirats et al, 2008, pág.211). El analista en políticas públicas “afin de atender esta multicausalidad, [...] debe tener en cuenta simultáneamente las conductas individuales y las estructuras o reglas institucionales (Subirats et al, 2008, pág.211).

El neoinstitucionalismo, entonces establece una relación de actores-instituciones, afectándose entre sí.

3.1.1. Reglas institucionales

A partir de Thoenig, 2003, Zurbriggen, 2005, Vargas-Hernández, 2008, y Subirats et al, 2008) se pueden distinguir tres escuelas en el desarrollo del institucionalismo, que son: sociológica, histórica y económica. En cada una de estas escuelas es diferente la definición de las reglas institucionales, así como la relación entre la institución y el actor, y, en ese sentido, el papel que tienen ambos en las políticas públicas.

La Escuela Sociológica concibe las reglas institucionales como normas sociales; de ahí que considera que no son solamente las reglas y los procesos formales de una organización influyen en esta, sino también el sistema de valores, símbolos, esquemas cognitivos y normas de comportamiento de la misma, las instituciones son esencialmente culturales, proporcionando a los actores una guía para sus acciones (Zurbriggen, 2005, Vargas-Hernández).

La Escuela Económica concibe las instituciones como reglas contractuales voluntarias, por tanto, al existir una especie de contrato, disminuye la incertidumbre de las decisiones que toman los actores. Podría decirse que en cierta forma existe una relativa predicción del

³⁰ Se interpreta que el *homo institutionalus*, es el hombre institucionalizado, es decir el hombre cuya conducta se encuentra en función de las instituciones, formales e informales (Subirats et al, 2008, pág.211).

comportamiento de los actores y de la acción colectiva; las instituciones son entonces un conjunto de reglas formales e informales, que enmarcan un comportamiento racional de los actores, que siguen, eso sí, un comportamiento racional, entendido este, como la busca de sus intereses.

Las instituciones son un conjunto de reglas formales e informales que se respaldan en incentivos (positivos y negativos) para los actores. Los actores calculan su comportamiento con base en sus intereses, sus potenciales ganancias y los premios y castigos que implican las reglas (Zurbriggen, 2005, pág.21).

La Escuela Historicista se fundamenta en la teoría estructuralista para abordar las instituciones; en ese sentido,

las instituciones se asocian a las normas constitucionales y jurídicas, a los procesos político-administrativos formales y a las convenciones informales que fijan las reglas del juego entre los actores. Las reglas institucionales de un régimen democrático reflejan así las relaciones de poder existentes entre los grupos sociales y garantizan a algunos de ellos un acceso privilegiado a los ámbitos de toma de decisiones y de implementación de las políticas (Subirats et al, 2007, pág.98).

Desde el neoinstitucionalismo histórico, las reglas institucionales, afectan las preferencias y la identidad de los actores, utilizando las reglas para lograr sus intereses (Thoening, 2003, Vargas-Hernández, 2008, y Subirats et al, 2008)

A partir de, Thoening, 2003, Zurbriggen, 2005, Vargas-Hernández, 2008 y Subirats et al, 2008, se obtienen que las tres escuelas neoinstitucionales, coinciden en tres puntos, que son los siguientes:

- i. Existe una coincidencia en la definición de institución, ya que en las tres escuelas se conciben las reglas institucionales como estructuras y reglas formales explícitas y generalmente formalizadas jurídicamente, pero también las reglas informales, aceptados por el conglomerado de actores, es importante por tanto, tomar en cuenta los dos tipos de reglas, las formales y las informales.
- ii. El análisis de las políticas públicas debe tomar en cuenta esta doble dimensión de las reglas institucionales, las formales y las informales, así como el posible conflicto, armonía o complementariedad entre ambas dimensiones.
- iii. Facilitación o limitación de los actores en las políticas públicas, en el tiempo, se asienta el poder entre los diferentes actores, lo que podría afectar la eficacia de la política pública.

Estas reglas pueden variar, de ahí que el análisis de las políticas públicas debe tomar en cuenta esa doble dimensión, la de la estabilidad y la del cambio de las reglas institucionales, y las de la facilitación o limitación que imponen en la participación de los actores en las mismas.

- iv. Comportamiento estratégico, existe un consenso en la necesidad de interpretar las conductas políticas de los actores, dentro de una estrategia diseñada por ellos, son racionales, en tanto, tienen un objetivo concreto, que direcciona la estrategia.

Como corolario, en cuanto a las escuelas neoinstitucionales en función de políticas públicas, es necesario considerar tres dimensiones, a saber: i) reglas formales versus informales, ii) instituciones estables versus instituciones dinámicas y iii) comportamientos estratégicos de los actores versus comportamientos fijados por las normas sociales; el estudio de estas tres dimensiones analíticas en conjunto, permite la formulación de diversas hipótesis concretas. (Subirats et al, 2007, pág.101)

3.1.2. El institucionalismo centrado en los actores

Según Cristina Zurbriggen (2006) un importante y contundente estudio del institucionalismo centrado en los actores, es el de Scharpf (1997), desarrollado en conjunto con la socióloga Renate Mayntz, y en donde se ofrece una perspectiva relacional entre el actor y la estructura.

En el planteamiento de Scharpf (1997) se destaca la incidencia que las instituciones tienen sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos y, por otro, sobre las formas en que estos actores interactúan. Las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones [...] las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas” (Zurbriggen, 2007, pág.6).

Lo anterior implica reconocer que los resultados de una política pública no son sólo el resultado de las reglas institucionales, sino la actuación del actor en ese marco institucional.

A partir de la anterior relación entre institución y actor, Sharpf (1997) elabora un modelo de explicación de las políticas públicas. Cada actor está institucionalizado en tanto surge de una arena política con reglas determinadas, las que permiten su incursión, permanencia y expulsión de esa arena política. De ahí que las instituciones operan como facilitadoras, pero también determinan la actuación del actor.

En el modelo de Sharpf, los

actores se caracterizan por sus recursos o capacidades, que les proporcionan mayor o menor influencia en el resultado final, y también por sus percepciones de la realidad y sus preferencias,

las cuales pueden ser más o menos estables, pero también sujetas a cambios en los que, como se ha visto, influye el contexto institucional (Zurbriggen, 2007, pág.7).

De ahí que el contexto institucional no tiene una influencia absoluta sobre el actor.

Un segundo elemento importante en el modelo de Sharpf (1997) son la constelación de actores que participan en una determinada política. Se brinda especial atención a “sus posibles estrategias de acción con respecto a ella, a los posibles resultados que tendrían lugar a partir de las diferentes estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias o valoración de los actores con respecto a tales resultados posibles” (Zurbriggen, 2008, pág.7). De ahí que, si bien la influencia del actor es importante, lo es más la actuación de un conjunto de actores que pueden determinar el rumbo de una determinada política pública.

El enfoque de Sharpf ,1997 (Citado por Zurbriggen, 2008) establece un tercer elemento en su explicación, el cual se une a los dos anteriores (actores y constelación de actores). Es lo que él denomina

las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros, los cuales están en gran medida condicionados por el contexto institucional en el que se desenvuelven. Cada modo de interacción está regulado por un sistema de pautas institucionales para el uso de ese modo en cuestión. Pero, además, está influenciado por un sistema institucional más amplio, dentro del cual tienen lugar las interacciones (Zurbriggen, 2007, pág.7).

De ahí que la política pública debe ser analizada y entendida en la conjugación de la constelación de actores y de sus modos de interacción en un marco institucional determinado. Esto por cuanto ese marco institucional influye en la determinación tanto de esa constelación de actores como de los modos de interacción de la misma.



Figura.2.04. Neoinstitucionalismo centrado en actores; Marco explicativo básico

Fuente: Construido a partir de Shapf (1997)

Los marcos teóricos fundamentados en el institucionalismo centrado en actores, suelen considerar a las redes de políticas públicas como teoría complementaria para analizar las políticas públicas. Esto por cuanto dicho institucionalismo hace énfasis en un conglomerado de actores y no en único actor determinístico, lo que es congruente con la teoría de redes (Zurbriggen, 2003).

3.2. Clasificación de los actores

Todo individuo, persona jurídica o grupo social se considera un actor, desde el momento en que existe, en tanto pertenece a un campo social, que es pertinente para el análisis, en particular de las políticas públicas (Zurbriggen, 2011, Friedberg, 2008, Subirats, 2008).

Un actor obtiene esa condición por

el simple hecho de formar parte del campo estudiado, en la medida que el análisis de su comportamiento contribuye a estructurar el campo. No es pues un problema de conciencia, de lucidez o de identificación: es una simple cuestión de hecho, lo que implica que acaba siendo una cuestión de investigación (Friedberg, 1993, pág.199).

Todo individuo o grupo social implicado en cualquiera de las fases de una política pública se considera un actor potencial (Friedberg, 1993, Zurbriggen, 2011 y Subirats et al (2008),

Subirats et al (2008) señalan que los actores de las políticas públicas son los siguientes:

- i. Las autoridades políticas administrativas, que a su vez se dividen en actores públicos y actores paraestatales.
- ii. Los actores privados, que a su vez se dividen en grupos-objetivo, beneficiarios finales y grupos terceros.

3.2.1. Las autoridades políticas administrativas

De conformidad con el Mideplan (2010), los entes públicos en Costa Rica se clasifican así: poderes de la República, órganos del Poder Legislativo, organismo electoral, ministerios, órganos adscritos a los ministerios, órganos adscritos a la Presidencia, instituciones autónomas, órganos adscritos a instituciones autónomas, instituciones semiautónomas, empresas públicas estatales, empresas públicas no estatales, entes administradores de fondos públicos, municipalidades y consejos municipales de distrito. Estos serían los actores públicos que se considerarán en la presente investigación.

Según Subirats et al (2008, pág.62), el Estado delega parte de sus prerrogativas en algunos actores privados; estos actores pertenecen de hecho -aunque sea indirectamente- al sistema político administrativo. Los autores los denominan “administraciones parapúblicas o paraestatales”. En el caso de Costa Rica serían las denominadas “fundaciones” o “asociaciones sin fines de lucro”, en las que el Estado ha delegado algunas de sus prerrogativas, en forma total o parcial; algunos ejemplos serían el Instituto Nacional de la Biodiversidad (Inbio), la Fundación Omar Dengo o el Instituto de Normalización de Costa Rica (Inteco) (Blanco, 2004).

3.2.2. Actores privados

Subirats et al (2008, págs. 63-65) clasifican a los actores privados de una política pública, de la siguiente manera:

- i. Grupos-objetivo: lo constituyen las personas, físicas o jurídicas, y las organizaciones que las agrupan; cuya conducta se considera la causante del problema público sobre el que la política pública pretende incidir.

- ii. Beneficiarios finales: lo constituyen las personas, físicas o jurídicas, y las organizaciones que las agrupan, a quienes el problema colectivo las afecta directamente; de forma tal que sufren sus los efectos negativos que política pública pretende evitar.
- iii. Grupos terceros: lo constituyen las personas, físicas o jurídicas, y las organizaciones que las agrupan, a las que la política pública no les está directamente destinada, pero que se verán beneficiadas o perjudicadas con su implementación.

La interacción entre los distintos actores, puede apreciarse en la figura siguiente:

Actores públicos y privados de una política pública



Figura 2.05. Actores públicos y privados de una política pública

Fuente: Construcción propia.

De conformidad con la figura, los actores son diversos, los hay privados y públicos, y entre estos los estatales y no estatales.

3.3. Teorías para la interpretación de las acciones de los actores

Dado que el objeto de la investigación es la política pública de la infraestructura vial nacional en su fase de implementación; se hace necesario analizar y comprender a los actores: sus conductas y estrategias, su visión de mundo y sus actuaciones en esta reciprocidad de instituciones y actores que inciden en la política pública. Dado que, como se ha indicado se sigue principalmente la teoría neoinstitucional centrada en los actores, que establece que estos son influenciados por la institucionalidad (aunque no en forma absoluta

ni determinativa); interesa particularmente el estudio de los actores bajo esta lógica de reciprocidad actor-institución.

Pero la conducta del actor es diversa, tal y como lo podemos apreciar en la crítica que hace Godofredo Vidal de la Rosa (2008) del concepto de *homo economicus*. Vidal de la Rosa señala que este es un concepto parcial de la conducta del hombre y, por tanto, reduccionista de una realidad social compleja, en ese sentido, resulta inútil para explicar otro tipo de conductas como la que es propia de las personas altruistas o de aquellas que realizan votos de pobreza en la cultura occidental; aún más si intentamos explicar la conducta de ciertas manifestaciones culturales de Occidente, en donde el vivir y el sentir, están antes que el pensar (Chen-Apuy, 2017). En ese mismo sentido se pronuncian Subirats et al señalando que

las motivaciones de un actor son múltiples, sobre todo porque dependen de la biografía del individuo o del grupo social en cuestión, así como de cada situación concreta que genera tanto límites como oportunidades para la acción. Por ello hablamos de ‘racionalidad situada’. Al analista le corresponderá interpretar las acciones individuales y colectivas en función de los razonamientos y las anticipaciones que resultan de cálculos estratégicos, pero también, y de manera simultánea, en función de la situación de ignorancia o del grado de intuición de los actores, de sus emociones o sentimientos, o, incluso, del peso de los factores históricos en ciertos casos. (2008, pág.55)

El perfil de un actor de política pública, según Subirats et al (2008) y Crozier y Friedberg (1977), se puede sintetizar, de la forma siguiente:

- i. Un actor generalmente no define sus objetivos en forma clara, explícita y coherente; además, estos pueden cambiar de acuerdo con las circunstancias.
- ii. El comportamiento de los actores tiene siempre un sentido, que es necesario estudiar y descifrar. El comportamiento de este en una situación específica, ayuda a descifrar ese comportamiento.
- iii. Dos aspectos complementarios caracterizan “el instituto estratégico” del actor (expresión de Crozier y Friedberg), una ofensiva y la otra defensiva. La primera se cristaliza cuando trata de mejorar su propia posición; y la defensiva, cuando trata de conservar las posiciones ya adquiridas y consolidadas.

En la Figura 2.06 se hará referencia a las teorías a partir de las cuales se analizará el comportamiento de los diferentes actores, sean el homo economicus, en función del rational choice; el homo bureaucratic; el homo reciproccans y el homo academicus.

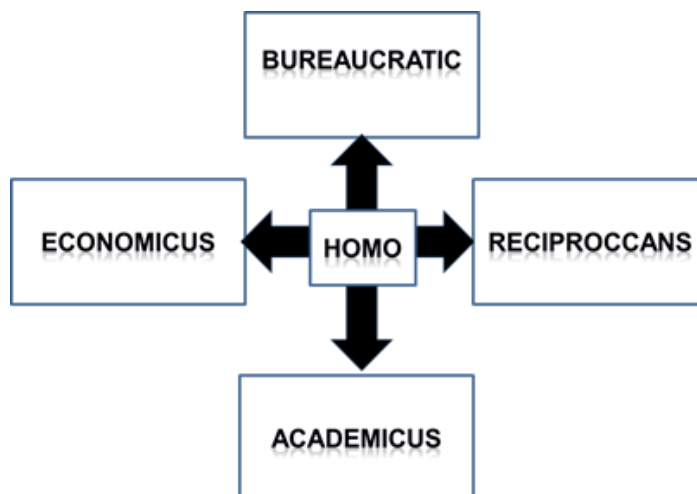


Figura 2.06. Homo bureaucratic, homo reciproccans, homo economicus y homo academicus

En la política pública de la infraestructura vial nacional, confluyen actores muy diversos, desde empresarios, académicos y burócratas, hasta miembros de asociaciones sin fines de lucro, entre otros. Es por ello que se dará una explicación diversa a la conducta de los actores, por medio del análisis de cuatro dimensiones, cada una de las cuales será útil y esencial, pero no absoluta, para guiar hacia la comprensión de un grupo amplio de actores y a su especificidad.

3.3.1. El homo economicus y la teoría del rational choice

La teoría tiene como máximo representante al economista James M. Buchanan (1919-2013) quien la expuso en su libro *Public choice*, publicado en 1972.

A finales de los años sesenta, J.M. Buchanan manifiesta su crítica a la eficiencia gubernamental, debido a la prevalencia del “propio interés” de los actores públicos, por encima del interés público (Buchanan, 1986). Para exponer su punto de vista, Buchanan

retoma el concepto de *homo economicus*, el cual tiene más de dos siglos de existencia y fue acuñado por los economistas clásicos.

El modelo explicativo de Buchanan y de sus colaboradores (W. Nutter, G. Tullock, R.E. Wagner, G. Brennan, V. Vanberg, D. Lee, R.D. Tollison, M. Crain, entre otros) ha permitido desarrollar un nuevo análisis económico de las instituciones y de procesos políticos.

La public choice constituye “un enfoque o perspectiva de la política que surge de una ampliación-aplicación de los instrumentos y métodos del economista al estudio de la toma de decisiones colectivas o de no-mercado” (Buchanan, 1984).

El primer postulado motivacional reconocido como el principio del individualismo metodológico

como método de análisis sugiere simplemente que toda teoría, todo análisis se resuelve finalmente en consideraciones a las que hace frente el individuo como agente decisor [...] la Teoría de la Elección Pública es metodológicamente individualista, en el mismo sentido en que lo es la Teoría Económica” (Buchanan, 1979).

En la teoría de la elección pública o public choice, los individuos son las unidades básicas de análisis, quienes a través de los gobiernos o de las instituciones políticas, al igual que cualquier otra institución; toman decisiones colectivas, decisiones públicas o decisiones conjuntas. La política o el gobierno se conciben como un complejo conjunto de interacciones individuales, bajo la influencia de determinadas instituciones. Estas interacciones resultan, básicamente, del intento por parte de los individuos de conseguir colectivamente objetivos propios, comúnmente deseados. Se asume que estos individuos, en esos procesos de decisión y actuación pública, fundamentan y orientan su comportamiento sobre la base de los dictados del criterio de racionalidad (instrumental) que se conoce como el postulado motivacional del *homo economicus* y que es contrario al del *homo-benevolens*.

Para Buchanan (1984), el proceso político y el mercado son procesos análogos, en donde los individuos buscan la satisfacción de sus propios objetivos (*homo-economicus*), a

través de su participación en la interacción social. De ahí que, si bien el mercado tiene fallas, estas no justifican la intervención del mismo por parte del Estado.

De este tipo de análisis se desprende una serie de críticas tanto al Estado como a los procesos políticos y a la propia burocracia. Esto por cuanto se trata de procesos políticos conceptualizados dentro de un mercado político, donde se dan diferentes tipos de intercambios bajo la lógica del homo-economicus, y uno de los roles fundamentales de los actores es el de los votantes. Para mejorar el funcionamiento del proceso político es necesario entonces mejorar o reformar las reglas e instituciones, ya que estas constituyen el marco general en que tiene lugar el juego de la política (Buchanan, 1984).

Bajo la lógica del public choice, se encuentra que en la gestión pública, el burócrata busca satisfacer sus propios intereses: poder, renta, prestigio, seguridad y comodidad; para tales fines propios no duda en utilizar los escasos recursos: el presupuesto público. Con ese fin en mente propone programas públicos que le beneficien y que estén dentro del margen de la institucionalidad, porque ir en contra de esta, significaría ir contra sus propios intereses.

El interés propio es un artilugio analítico, pero es sólo una parte del complejo conjunto de motivos y conductas mostradas por los seres humanos como seres sociales. El homo economicus tradicional, el arquetipo maximizador y egoísta, generalmente miope, es un caso particular en el complejo de mecanismos de cooperación colectiva (Vidal de la Rosa 2008, pág.227).

El homo economicus, se contraponen al homo reciprocans, al que seguidamente nos referimos.

3.3.2.El homo reciprocans

Samuel Bowles, Robert Boyd, Ernst Fehr y Herbert Gintis, en su artículo “El homo reciprocans: una iniciativa de investigación sobre los orígenes, dimensiones e implicaciones políticas de equidad recíproca” (1997), exponen el resultado de sus experimentos realizados en el laboratorio. Señalan que el hombre se guía muchas veces, no por el interés personal, único y egoísta, sino por el interés del grupo, incluso a costa de su propio interés. Según ellos, el homo economicus, que se había instituido como la

explicación de la conducta de los actores, es sólo una más de las alternativas que explican el fenómeno; pues también existe el *homo reciprocans*.

El *homo reciprocans* es un actor orientado en sentido altruista, que no sólo actúa en favor de otros buscando un premio ulterior, sino que lo hace en favor del grupo aun a costa de su propio peculio o retribución. Es un altruista puro. Este postulado de altruismo es la base de la llamada reciprocidad fuerte [...] que implica que hay jugadores dispuestos a sacrificar sus pagos o aun su existencia para preservar normas de equidad socialmente construidas [...] no sólo los objetivos individuales deben contar en los juegos, sino también la apreciación de los procesos mismos como justos o equitativos, y la situación comparativa o relativa a los demás respecto del jugador (Vidal de la Rosa 2008, pág.228).

De ahí que no sólo cuentan los resultados del juego y las reglas del mismo, sino la interacción percibida como justa entre los actores y la situación comparativa y relativa entre los jugadores.

La reciprocidad fuerte no elude la posibilidad de que exista un transgresor en la búsqueda del bien común; es decir, uno que incluso a costa de las reglas o de la violación de las mismas, busque únicamente su propio interés. Generalmente existe una multa para quien rompe el pacto de equidad, como es el caso en la legislación costarricense en el caso de los patronos que no respetan el pago del salario mínimo.

la reciprocidad fuerte implica la posibilidad de penalizaciones a los transgresores, aun a costa de pérdidas para los penalizadores. Esta capacidad incrementa las probabilidades de que el grupo como un todo mejore su situación, sólo que este beneficio depende de que la acción del *homo reciprocans* sea leída correctamente por los sujetos egoístas. (Vidal de la Rosa 2008, pág.229).

El *homo economicus*, entonces es egoísta, vela por sus intereses, en tanto el *homo reciprocans*, incluso en deterioro de sus intereses, se preocupa por el prójimo, y actúa en concordancia a ello.

3.3.3. El *homo academicus*

Debido a que entre los actores de la política pública de la red vial nacional, se encuentran algunos provenientes de la academia, se considera pertinente considerar el concepto de *homo academicus* desarrollado por Pierre Bourdieu.

Este autor hace la advertencia que “al analizar científicamente el mundo universitario es tomar como objeto una institución que es reconocida socialmente como una institución basada en operar una objetivación que aspira a la objetividad y a la universalidad”

(Bourdieu, 1987, pág.291); esto sería un rasgo importante de la institucionalidad, en tanto la academia emite periódicamente estudios e informes sobre la red vial nacional, que se difunden a nivel nacional, bajo la premisa y aceptación de la objetividad y rigurosidad científica.

En su texto *Homo academicus*, Bourdieu se hace una pregunta importante, que guía su investigación: ¿qué beneficio científico puede haber en intentar saber lo que implica el hecho de pertenecer al campo universitario, sitio de una permanente competencia a propósito de la verdad del mundo social y del mundo universitario mismo, y ocupar en él una posición determinada, definida por un cierto número de propiedades, una formación, títulos, un estatuto, con todas las solidaridades o las adherencias asociadas?

Bourdieu (1987, pág.292) responde a la pregunta anterior señalando que el beneficio científico está en intentar neutralizar las probabilidades de error de una posición, que tienen una forma particular de lucidez y de ceguera; esto lo logra al descubrir los fundamentos sociales de la propensión al teoricismo o al intelectualismo, inherentes a la posición misma del científico.

En cuanto a la objetividad que se pretende alcanzar en el campo universitario, dominado por el *homo academicus* hay

una tendencia a olvidar inscribir en la teoría completa del mundo analizado la distancia entre la experiencia teórica y la experiencia práctica [...]. La construcción objetiva, e incluso objetivista, de las estructuras de un mundo en el cual el propio responsable del trabajo de objetivación resulta inserto y del que tiene una representación primera que puede sobrevivir al análisis objetivo, revela por sí misma su propio límite (Bourdieu, 1987, pág.292).

Para Bourdieu, el campo de la universidad es regido por una estructura de poder, en donde existen dominados y dominantes, como lo existe en otros campos, este es el

[...] conjunto de relaciones objetivas entre las varias posiciones y disciplinas resultantes de la distribución de estas especies de capital, es el lugar de una lucha constante destinada a alterar su misma estructura. El poder académico y el prestigio intelectual son, al mismo tiempo, armas y objetos en pugna en la lucha académica de todos contra todos” (Bourdieu, 2008).

El campo de la universidad, al igual que cualquier otro campo como el militar, el de la salud, entre otros; se encuentra en una constante lucha de poder, donde éste es medio y fin.

El capital universitario se obtiene y se mantiene a través de la ocupación de posiciones que permiten dominar otras posiciones y a sus ocupantes, como todas las instituciones encargadas de controlar el acceso al cuerpo, jurados de concurso [...] y de la agregación o del doctorado, comité consultor de las universidades: ese poder sobre las instancias de reproducción del cuerpo universitario asegura a quienes lo detentan una autoridad estatutaria, suerte de atributo de función que está mucho más ligado a la posición jerárquica que a propiedades extraordinarias de la obra o de la persona, y que se ejerce no solamente sobre el público de rotación rápida de los estudiantes sino también sobre la clientela de los candidatos al doctorado, en el interior de la cual se recluta por lo común a los ayudantes, y que está situada en una relación de dependencia difusa y prolongada (Bourdieu, 2008, pág.114).

Entonces, a partir de Bourdieu (2008) se pueden distinguir en los campus universitarios, los siguientes capitales:

- i) El capital del poder universitario, que es aquel que se materializa en la ocupación de posiciones en la jerarquía universitaria, como decano, director de escuela o director de un instituto de investigaciones.
- ii) El capital del poder científico, que es aquel que se tiene al dirigir una revista científica o un organismo de investigación o al participar en comisiones o consejos editoriales.
- iii) El capital del prestigio científico, que se tiene al pertenecer a un instituto de investigación, al obtener distinciones científicas o cuando sus textos son traducidos a lenguas extranjeras o se participa en coloquios internacionales.
- iv) El capital de notoriedad intelectual, que se obtiene cuando se tiene acceso a los medios masivos de comunicación: televisión, diarios, radio o similares, cuando se es parte de la redacción de revistas internacionales, cuando se escribe en un medio de comunicación masivo o técnico de alta difusión.

De ahí que para entender a un actor académico se debe considerar su propensión a obtener los distintos capitales del campus universitario, entre los que destaca la ocupación de posiciones de poder, en las cuales podría autorizar el ingreso de nuevos miembros a ese campus.

El homo academicus es guiado por el poder universitario, el poder científico, el capital del prestigio científico y el capital de la notoriedad intelectual, cuyos poderes son fines y medios por sí mismos.

3.3.4. Homo bureaucratic

La política pública de la infraestructura vial nacional se encuentra entrelazada con entes públicos, cuyos actores son públicos; por ello, es importante comprender sus visiones, actuaciones e inclinaciones, para lo cual se debe recurrir a la teoría burocracia.

De acuerdo con Márquez Blas (1990), la teoría clásica de la burocracia parte de la obra de cuatro autores: Hegel (1770-1831), Marx (1818-1883), Weber (1864-1920) y Michels (1876-1936)

Para este análisis se considera únicamente el desarrollo del modelo de Max Weber sobre la burocracia como tipo ideal, el cual es sometido a las críticas de Merton (1964).

El modelo burocrático de Weber cuenta con varias dimensiones, las cuales pueden observarse en el cuadro siguiente:

Cuadro.2.04.
Dimensiones de la burocracia

Dimensión	
Jerarquía y responsabilidad	Sistema organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades inferiores a las superiores.
Normativa escrita	Regula las relaciones entre los miembros de la organización y las funciones de cada uno de estos, en relación con su estatus y especialización.
Selección de personal	Cumplimiento de la normativa general y de las instrucciones recibidas de la autoridad.
Sistema de remuneraciones	La retribución se produce más bien en relación con las funciones desempeñadas y no de acuerdo con el trabajo realizado.
Dedicación laboral completa	El ejercicio de la Administración Pública exige exclusividad y no permite la participación en cuestiones privadas cuyos intereses puedan entrar en colisión con los públicos.

Fuente: Carlos Petrella (2007).

Weber plantea en su teoría sobre la burocracia, que ésta debe entenderse como un “modelo puro”, que no necesariamente se da en su plenitud en las administraciones públicas, pero que contiene la esencia de las mismas. Es así como en el caso de lo indicado por Petrella (2007), sea el de la dedicación exclusiva en el caso de Costa Rica, no es del todo cierta, ya que hay algunos puestos en la Administración Pública, que están sujetos obligatoriamente a esa dedicación, por medio del denominado régimen de prohibición, y en

otros casos es voluntario, acogerse o no, a un régimen de dedicación exclusiva. En ambos casos se recibe una compensación o “plus” salarial.

Robert Merton (1964) representa a la burocracia mediante un modelo que se basa en las consecuencias no previstas, como se puede observar en el cuadro siguiente:

Cuadro.2.05.
Consecuencias de la burocracia, según Robert Merton

Dimensión	
1	El comportamiento humano se estandariza para ser más previsible.
2	Mediante la imposición de normas y la supervisión jerárquica, se establece la obediencia.
3	Las relaciones personalizadas se ven disminuidas por el énfasis en el cargo y la posición de los individuos.
4	El énfasis en las reglas lleva a las personas a justificar su acción individual.
5	Rigidez en el comportamiento y defensa mutua de la organización.
6	No atiende a las expectativas y anhelos de la clientela; mala atención al cliente.

Fuente: Merton (1964).

Robert Merton (1964) indica que el homo bureaucratic es aquel que sigue normas que se convierten en un fin en sí mismas, “está acostumbrado a una estricta jerarquía en la toma de decisiones, por lo que emite un alto grado de autoridad” y por ello se ubica en una cierta zona de confort social en la que desea mantenerse; es por ello que actuará con el propósito de que esa situación no cambie.

Robert Merton (1964) califica como hiperconformidad a la actitud del homo bureaucratic de desarrollar su participación en función de un ciego cumplimiento de normas:

- i. La burocracia requiere, en la práctica, de la más ciega e inquebrantable adhesión de sus pronunciamientos y normas.
- ii. La rigurosa observación de las normas las convierte en valores absolutos: cada una de las tareas encomendadas es considerada no de forma relativa, en relación con los fines perseguidos, sino independientemente de ellos.
- iii. Al mismo tiempo, los encargados de elaborar las pautas generales de actuación, no conciben que estas puedan y deban ser adaptadas a situaciones especiales.
- iv. Por esta razón, muchos elementos cuya efectividad podría considerarse como indiscutible en un principio, son completamente inadecuados en determinadas circunstancias.

el conformismo o hiperconformidad es un proceso cuya más seria consecuencia es la implicada en el ‘principio de selección negativa’, según el cual no son precisamente los más aptos los llamados a ocupar los más altos cargos, sino los que disponen de una especial habilidad, la de conformarse. En toda organización crece gradualmente el número de gente que ocupa cargos y sabe cómo comportarse y en la misma proporción disminuye, inevitablemente, la eficacia de la gestión (Merton, 1964, pág. 11).

Robert Presthus (1962), considera tres tipos de burócratas y los caracteriza de la siguiente manera:

- i. El escalador, capaz de conciliar sus aspiraciones individuales con los objetivos de la organización.
- ii. El indiferente, alienado por igual respecto de la organización y de su trabajo; es el tipo de funcionario más frecuente en las grandes organizaciones.
- iii. El ambivalente, cuyas expectativas individuales a menudo muy variadas, chocan constantemente contra el muro de la burocracia.

3.4. Neoinstitucionalismo

Para el estudio, análisis y comprensión de la política pública de la infraestructura vial nacional, en su fase de implementación; a partir principalmente del modelo de proceso de Subirats et al (2008); es pertinente el análisis de las instituciones y de sus actores. Esto por cuanto las políticas públicas son formuladas, implementadas y evaluadas en un determinado marco institucional y por un conglomerado de actores.

Se considera pertinente seguir el planteamiento teórico del neoinstitucionalismo; en tanto que, si bien las reglas institucionales permiten el establecimiento, continuidad y acciones en una determinada área política de los actores, esta institucionalidad no se considera como una influencia absoluta y única de la conducta del actor. Por el contrario, la institucionalidad y el conglomerado de actores se afectan recíprocamente.

Dentro del neoinstitucionalismo se ha hecho énfasis en el centrado en actores, a partir de los estudios de Scharpf (1997), quien señala que para comprender la formulación, implementación y evaluación de una política pública, es importante considerar no sólo los actores individuales, sino también el conglomerado de actores y los modos de interacción entre ellos. Estas interacciones tienen lugar en una determinada área política, pues los diferentes actores no lo hacen a título personal o en forma individual, sino como parte de un conglomerado de actores, donde el modo de interacción permite establecer sus estrategias y acciones.

En el caso de la política pública de la infraestructura vial nacional, esta teoría es pertinente en tanto que la misma no sólo es responsabilidad de un actor clave, sino de decenas de actores que conforman el conglomerado. Además, es importante estudiar su modo de interacción, pues ello influye en la implementación de esta política.

A partir de Subirats et al (2008) se identifican cinco conglomerados de actores que son: las autoridades político-administrativas públicas, las autoridades político-administrativas paraestatales, los grupos objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terceros. Estos actores serán objeto de estudio de acuerdo con lo planteado en la teoría del institucionalismo centrado en actores.

Los actores político-administrativos, pueden desagregarse en varias formas, según el alcance, nacional o local, según sea al poder que pertenezcan (Judicial, legislativo, ejecutivo), o si es ejecutor o controlador (Silva, 2016)

Para comprender la conducta, acción y estrategias de los diferentes actores, se han abordado cuatro teorías: la del *homo economicus*, la del *homo bureaucratic*, la del *homo reciprocans* y la del *homo academicus*. Esto debido a la diversidad de actores que intervienen en la política pública de la infraestructura vial nacional, tales como comunidades, políticos, empresarios, burócratas y académicos; todo en el entendido de que cada una de estas teorías representa una explicación parcial de la compleja realidad, pero que pueden servir de guía en la comprensión del fenómeno apuntado.

4. Redes de políticas públicas

Como se ha indicado, el Neoinstitucionalismo centrado en actores es una teoría clave para el análisis de la política pública de la red vial nacional, en tanto hace referencia al marco institucional, al conglomerado de actores y a los modos de interacción, aspectos pertinentes a una política como la mencionada. Esta teoría es afín con la teoría de redes, en tanto ambas rescatan el valor del conjunto de actores, en contraposición al actor único.

La teoría del institucionalismo centrado en actores se fundamenta en un conglomerado de actores (donde no hay un actor determinante), que formula y establece el rumbo de la política pública. Esta teoría se complementa con la teoría de redes, que brinda la misma importancia al conjunto de actores y que ha desarrollado en muchas investigaciones de políticas públicas (Zurbriggen, 2002, pág.10).

En la década de los setenta del siglo XXI, Scharpf (1978) criticó el concepto que se tenía en las ciencias políticas hasta entonces, según el cual las políticas públicas se debían a la actuación de uno o de unos pocos actores claves. Por el contrario, se consideró que las políticas públicas tienen lugar en un área política en la que existe un conglomerado de actores.

Scharpf considera que el análisis de las políticas públicas debe dirigirse a la red de actores que intervienen en la misma (Scharpf, 1978, pág. 346).

El análisis Bottom-up, que se centra en una serie de actores claves que interactúan entre sí, surge como contrapunto al enfoque Top-down, que estudia y explica la política pública a partir de un actor principal (Klijn, 1998). Es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen y se implementan en la interacción entre actores privados y públicos, en donde el Estado es un actor relevante, pero no único ni determinante absoluto de la política pública. (Zurbriggen, 2003, pág.9).

Para Scharpf, la red consta de una gran cantidad de relaciones entre actores, y se define como “el conjunto de vínculos directos e indirectos definidos por relaciones mutuas de dependencia” (Scharpf, 1978; citado por Klijn, 1998, pág.32).

Benson rescata la relación entre los diferentes actores y define la red de políticas públicas como un “complejo de organizaciones conectadas a las demás a través de dependencias de recursos y distinguidas de las otras por rupturas en las estructuras de dependencia de recursos” (Benson, 1982, pág. 148).

Klijn (1998) retoma los conceptos de redes de políticas públicas, tanto de Scharpf como de Benson, e indica que el análisis de las políticas públicas, desde una perspectiva de redes, implica centrarse en el estudio de los patrones de relación entre actores, sus interdependencias y la forma en que esos patrones e interdependencias influyen en las políticas públicas. Para Klijn, entonces, “las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos” (Klijn, 1998, pág. 33).

Desde los años noventa, las redes son concebidas como un modelo que permite indagar de forma más real y precisa, la forma en que se estructuran las relaciones entre los actores públicos y privados (Zurbriggen, 2004).

Como forma de intermediación de interés, parece superar a otros conceptos como son el pluralismo y el corporativista; en tanto las redes cuentan con diferentes espacios de intermediación de intereses.

La hechura de una política en realidad es una serie de compartimientos o segmentos verticales -cada segmento está habilitado por un conjunto distinto de grupos organizados- y generalmente impenetrable por los grupos no reconocidos o el público en general (Richardson y Jorgan, 1979; citado por Zurbriggen, 2004, pág.2).

Según Zurbriggen (2002 y 2004) de la amplia proliferación de tipologías, la que mayor grado de aceptación ha tenido ha sido la de Marsh y Rhodes (1992), articulada en torno a dos tipos ideales de redes: la comunidad política y las redes de asuntos.

Marsh y Rhodes definen las redes “como un grupo o complejo de organizaciones conectadas con otras por dependencias de recursos, y distinguidas de otros grupos o complejos con rupturas en las estructuras de dependencia de recursos” (citado en Zurbriggen, 2004:2); de ahí surgen las políticas, pero también se implementan de la interrelación del conglomerado de actores de una determinada arena política.

La teoría de la red de políticas públicas concordante con el institucionalismo centrado en actores, sugiere prestar atención a los recursos, sistemas de valores, estrategias y reglas de los actores.

La tipología establecida por Marsh y Rhodes (1992), puede observarse en el Cuadro 2.060

Cuadro .2.06.
Tipos de redes de políticas públicas

Tipos de redes de políticas públicas	Comunidad política	Redes de asuntos
Miembros		
Número de participantes	Muy limitado, algunos grupos conscientemente excluidos.	Muchos.
Tipo de intereses	Dominio de intereses económico/profesional.	Amplio rango de intereses afectados.
Integración		
Frecuencia de interacción	Frecuente, alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia.	Los contactos fluctúan en con frecuencia e intensidad.
Continuidad	Miembros, valores básicos y resultados que persisten en el tiempo.	Acceso fluctuante.
Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Cierto grado de acuerdo, la presencia de conflictos.
Recursos		
Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos (económicos, de influencia, prestigio, entre otros). La relación básica es una relación de intercambio.	Algunos participantes poseen recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta.
Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes	Jerarquía: los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada: distribución variable y capacidad para regular a los miembros.
Poder	Equilibrio de poder entre los miembros. Aunque un grupo puede dominar, debe tratarse de un juego de suma-positiva para que la comunidad persista.	Poderes desiguales que reflejan recursos desiguales y acceso desigual -juego de

Fuente: Marsh y Rhodes (1992).

De conformidad al cuadro anterior, es relevante en las políticas públicas, el número de actores, el tipo de intereses, la interacción entre los miembros, así como el poder de cada uno de ellos.

4.1. Características de las redes de políticas públicas

De acuerdo con Klijn (1998), se puede observar tres características importantes en las redes de políticas públicas:

- i. Existen debido a las interdependencias entre los actores;
- ii. Constan de una diversidad de actores, cada uno de los cuales tiene sus propias metas;

- iii. Son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre los actores.

Interdependencia entre los actores

Las redes existen gracias a la interdependencia entre los actores, sin esta, simplemente la red no existiría.

La teoría de la interorganización subraya el hecho de que los actores son dependientes de los demás en tanto que necesitan los recursos de los demás para alcanzar sus metas. Esta idea central yace en el corazón de la mayoría de las teorías de redes (Klijn, 1998, pág.35).

La interdependencia entre los actores supone que existe un cierto beneficio en los intereses de los actores, lo cual actúa como un incentivo para mantenerse en la red, pues si no se fuera parte de la red, no se tendría acceso a ese beneficio.

Sharpf (1978) establece que esa dependencia en la red puede ser producto del poder e indica que un actor es dependiente de otro cuando este último es de difícil sustitución y de mucha importancia para el objetivo del primer actor.

Diversidad de actores y metas

Klijn (1998), Scharpf (1978) y Gage y Mandell (1990) señalan que existe un conglomerado de actores cuya interrelación, por medio de la aplicación de sus estrategias y de las acciones que llevan a cabo; determinan la política pública. Rara vez esa determinación se debe a un solo actor estratégico.

En congruencia con lo anterior, las organizaciones públicas estatales no son analizadas como el actor central, sino como uno de los tantos actores que participan en el proceso (Zurbriggen, 2003, pág.9).

En las redes de políticas públicas se hace énfasis en la interrelación del conglomerado de actores, que

necesitan a los otros en virtud de las interdependencias que existen pero, al mismo tiempo, intentan dirigirse hacia sus propias preferencias. Esto conlleva a una interacción compleja y a procesos de negociación [...] No sólo están involucrados muchos actores, sino que las preferencias de los actores cambian a lo largo de la interacción. (Klijn, 1998, pág.36).

En el caso de la política pública, como puede observarse en el capítulo 4, existe una gran de actores, heterogeneos entre sí.

Patrones de relación entre actores

Las interrelaciones entre los actores dentro de una red de políticas, en muchos casos se mantienen a lo largo de periodos considerables; es por ello que se han creado ciertos patrones de interrelación.

Enfocarse en el patrón de relación entre actores, también conduce a enfocar el tema de la institucionalización. Si los actores interactúan cada uno con los demás durante un periodo largo, crean reglas que regulan su comportamiento y divisiones de recursos que influyen en sus opciones estratégicas (Klijn, 1998, pág.37).

4.2. Red de política pública: la lógica situacional y el enfoque dialéctico

De acuerdo con Zurbriggen (2006), el enfoque de Sharpf permite explicar el cambio, esto por cuanto este tipo de enfoque facilita la comprensión de las dinámicas de actuación de los actores. Por ejemplo, al contemplar la contribución del entorno institucional en las preferencias y estrategias de los actores.

Para el análisis de la red de políticas públicas, Sharpf (1997) propone la lógica situacional; es decir

cada política pública fija un sistema de interacción sociopolítica, estableciendo recursos a disposición de los actores, una estructura de oportunidades en específicos marcos institucionales [...] que hace más o menos probable el desarrollo de determinados modos de interacción [...] Por su parte, se le asigna un papel analítico al marco institucional, pues sería un elemento fundamental para explicar los modos de interacción que tienen lugar entre los actores y en los resultados obtenidos (Zurbriggen, 2003, pág.7).

Los elementos que Sharpf (1997) propone para el marco analítico, son los siguientes: actores, marcos institucionales, constelaciones de actores y modos de interacción:

Cuadro .2.07.
Red de política pública: elementos básicos del marco analítico

Elemento	Explicación
Actores	Con sus preferencias, percepciones y capacidades.
Marcos institucionales	Conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables.
Constelaciones de actores	Conjunto de actores que intervienen, sus opciones estratégicas, los resultados asociados a estas y la percepción que de ellos mismos poseen.
Modos de interacción	Formas específicas en las que interactúan los actores, en determinadas constelaciones, situadas en marcos institucionales específicos.

Fuente: Zurbriggen (2006).

Tal y como lo señala Navarro Yáñez (citado por Zurbriggen, 2006:8), se debe desarrollar una relación interactiva y dialéctica entre la estructura de la red y los agentes

que operan en ella, así como entre la red y el contexto en el que opera y entre la red y el resultado político obtenido. Esto en caso de que se pretenda comprender plenamente, los procesos de toma de decisiones. Esto se puede observar con claridad en la siguiente figura:

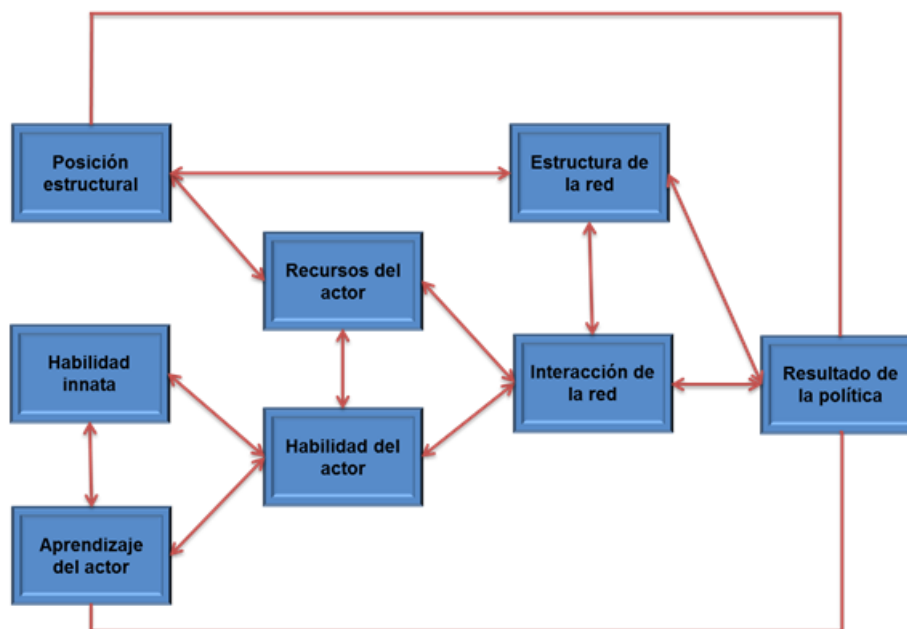


Figura 2.07. Enfoque dialéctico para el análisis de las políticas públicas

Fuente: Construcción propia a partir de Marsh y Smith (2000) y Zurbriggen (2006)

Marsh y Smith (2000) plantean que, si bien el enfoque analítico se centra en el análisis de las redes de interacción entre actores públicos y privados, las mismas están inmersas en una estructura y en un contexto más amplio, que las condicionan.

4.3. Un cambio en la elaboración e implementación de políticas públicas

De acuerdo con Zurbriggen (2003), en la actualidad se parte de que las estructuras políticas contemporáneas están caracterizadas por la diferenciación social, la sectorialización y el crecimiento político; donde la variedad e intensidad de intereses, conllevan a una complejidad tal, que se requiere de la intervención de sistemas de redes, formales e informales, como medio efectivo para formular e implementar las políticas públicas.

La red de políticas públicas no sólo es un concepto analítico novedoso, sino que representa un cambio en la forma de elaborar e implementar las políticas públicas. Antes

estas emanaban de un actor todopoderoso, el Estado, y hoy de un conglomerado de actores, tanto públicos como privados.

Las políticas son elaboradas e implementadas en redes de relaciones relativamente estables e informales en las que interactúan actores públicos y privados en un sector de política, agrupan y movilizan recursos para llegar a la solución de una política (Zurbriggen, 2003, pág.9).

Los actores interactúan en marcos institucionales que son concebidos como estructuras reguladoras, los cuales proveen tanto oportunidades como restricciones para que los actores persigan sus intereses.

La principal función de la red es superar los problemas de acción colectiva, restringiendo los comportamientos egoístas y oportunistas. La red permite acción no estratégica basada en la comunicación y confianza, reducir los costos de transacción e información, disminuye incertidumbre y crea confianza entre los actores. Las redes son conceptualizadas como una estructura institucional informal, no organizadas de forma jerárquica, que coordina horizontalmente a los actores públicos y privados relativamente permanentes que buscan alcanzar objetivos comunes (Zurbriggen, 2003, pág.10).

La formulación e implementación de las políticas públicas, será entonces influida por la red de actores, sus relaciones y el poder de ellos, y entre ellos.

Síntesis de la red política públicas

La red de políticas públicas nos indica que la política pública, tanto en su elaboración como en su implementación, no surge necesariamente desde un actor o actores claves, sino de un conglomerado de actores, a partir de las relaciones, tanto formales como informales. Esto es congruente con la teoría del institucionalismo centrado en actores, en cuanto a la preponderancia que se le debe dar al conglomerado de actores, en detrimento de algún actor clave, potencialmente determinante de la política pública en cuestión.

En la política pública de la infraestructura vial nacional, existen una serie de conglomerados de actores entre las autoridades político-administrativas, tanto públicas como paraestatales; un grupo objetivo; grupos de beneficiarios finales y grupos terceros. No sólo existe un actor estatal único y determinante en esta política, por lo que para su estudio es pertinente el uso de la red de política pública, en concordancia con el institucionalismo centrado en actores.

5. La Nueva Gestión Pública

En el subcapítulo de neoinstitucionalismo se hizo referencia a las ideas que dan origen a las instituciones, las decisiones iniciales, así como desde el isomorfismo institucional los modelos abstraídos de otras realidades, de ahí, que es necesario referirse al concepto de la Nueva Gestión Pública (NGP).

5.1. El origen de la Nueva Gestión Pública

Como parte de la transformación del Estado de Bienestar, bajo las premisas del neoliberalismo, se origina a principios de los años noventa el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), que irrumpe en la escena mundial cuestionando

Los principios sobre los que yacían las antiguas formas de administrar las organizaciones públicas, tales como la preeminencia de la idea de lo público, el rol de la política, la ética del bienestar, el modelo burocrático de organización, entre los más relevantes [...] cedieron lugar a formas notoriamente diferentes, para algunos más flexibles y dinámicas, similares a las técnicas empleadas por el mercado y la empresa privada en la búsqueda de eficiencia, eficacia y efectividad. Cobró fuerza una suerte de paradigma que propuso, frente a los sempiternos problemas de la burocracia, soluciones basadas en la introducción en el sector público, de aquellos mecanismos propios de la empresa privada y el mercado. La eficiencia económica, la competencia, lo privado, las relaciones de intercambio pasaron a ser las determinantes [...] (Araya y Cerpa, 2008, pág.2)

La NGP nace de las medidas adoptadas por Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos de América. La experiencia Canadá fue teorizada por Peter Aucoin en su texto “Reforma Administrativa Gestión Pública” (1996), la de Gran Bretaña por Christopher Hood en su libro “A Public Management For All Seasons” (1991), y los Estados Unidos de América, llevó a cabo una serie de cambios en la gestión pública, asociados a la obra Osborne y Gaebler “Reinventar el Gobierno” (1992).

De conformidad con Altabana (2010:68) el sueño del “buen” gobierno ha dado legitimidad a la Nueva Gestión Pública, que encuentra sustento en el discurso que contrapone “eficiencia privada” con la “ineficiencia pública”, que constituye una fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público.

Ante la demanda ciudadana de un mejor servicio por parte de las administraciones públicas, a la vez que se reclama una contención en la presión fiscal, la respuesta que se ofrece desde la esfera política son promesas de reducción de impuestos y de mejora de los servicios públicos con un mantenimiento del equilibrio en las cuentas públicas [...] Efectivamente, desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública la demanda de mejor eficiencia sólo es posible en base a la incorporación de las técnicas del management, es decir, de la lógica

gerencial, que conduce a que las administraciones ganen flexibilidad y eficiencia.” (Altaba, 2010, págs 68 y 69).

La NGP promulga entonces, una redimensión de la gestión pública, hacia la ciudadanía y los resultados.

5.2. Reinventar el gobierno

El proceso de privatizar, desmonopolizar, desregular y descentralizar, se ha efectuado bajo la premisa de “reinventar el gobierno”, bajo dicho concepto la Administración ha de volverse más empresarial y en base al supuesto de la existencia de una creciente desconfianza de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar lo público y satisfacer las necesidades sociales básicas. (Altaba, 2010)

Para Osborne y Gaebler (1994), una administración empresarial del Gobierno, debe regirse por los principios siguientes:

- i. Guiar en lugar de impulsar.
- ii. Facultar a las comunidades en lugar de simplemente prestar servicios
- iii. Alentar la competencia en lugar de tener el monopolio.
- iv. Un enfoque en las misiones en lugar de en las normas.
- v. Financiar los resultados en lugar de las inversiones.
- vi. Concentrarse en las ganancias, no sólo en el gasto.
- vii. Invertir en evitar problemas en lugar de intentar solventarlos.
- viii. Descentralizar la autoridad.
- ix. Impulsar el mercado en lugar de crear programas públicos.

Reinventar el gobierno equivale, por tanto, a tener un gobierno empresarial, bajo los principios indicados en el cuadro siguiente.

Cuadro .2.08.
Principios de la reinención del Gobierno

Principio	Explicación
Gobierno catalizador	Dirigir el timón de remar. El gobierno ha demostrado que por su tamaño y complejidad es un ineficiente realizador. El papel del gobierno no es hacer, sino dirigir estratégicamente encontrando las vías por las cuales conducir la acción colectiva. La privatización puede alcanzar todos los rincones de la administración, excepto uno: gobernación.
Gobierno propiedad de la comunidad	El gobierno debe fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones. Las organizaciones comunitarias tienen una serie de ventajas sobre las agencias burocráticas, conocen mejor lo que necesitan, son más flexibles, pequeñas y creativas y por lo general se enfocan a lo prioritario
Gobierno competitivo	Cuando el gobierno diseña o entrega un servicio tiene que enfrentarse a la competencia en la prestación de los servicios, eliminando los monopolios gubernamentales. La competencia obliga a pensar en el cliente, a premiar la innovación y no al procedimiento.
Gobierno inspirado por la misión	El gobierno debe ser guiado por el cumplimiento de una misión. Evaluar a las organizaciones por su misión más que por los gastos de los recursos es un paso necesario para tener un gobierno eficiente.
Gobierno por resultados	El gobierno debe ser evaluado por sus resultados y no por la forma en que gasta sus recursos. Los sistemas de control y fiscalización deben ser transformados para observar en que forma y nivel se alcanzaron los resultados.
Gobierno orientado a sus clientes	El gobierno debe cumplir y satisfacer las necesidades de sus clientes, no las de la burocracia. Los ciudadanos pueden ser considerados como clientes, por lo que los gobiernos deben generar un control de nuevas responsabilidades y despolitizar las decisiones de provisión de servicios.
Gobierno empresarial	Un gobierno empresarial debe generar recursos en vez de gastarlos, y motivar a los empleados con diversos incentivos para lograr este objetivo. Se establece la ganancia como un círculo virtuoso en la provisión de los servicios públicos.-
Gobierno previsor	El gobierno debe anticiparse a los problemas y planear sus acciones para participar en el entendimiento y en la solución de dificultades, a fin de evitar que se deriven problemas nuevos.
Gobierno descentralizado	El gobierno debe ser descentralizado y pasar de la acción por jerarquía a la acción de equipo. Se trata de acercar las decisiones a los niveles más cercanos de los clientes, reduciendo jerarquías para que los propios servidores públicos sean los responsables de proveer los servicios y del manejo de los recursos asignados
Gobierno orientado al mercado	El gobierno debe orientarse por el mercado e impulsarlo como generador básico de eficiencia. Se deben estimular las mejores decisiones regulando el mercado con incentivos, proporcionando la información y dirección necesarias.

Fuente: Arellano (1995) tomado de Altaba (2010)

De conformidad con Altaba (2010) reinventar el gobierno equivale a rediseñar las estructuras administrativas, bajo las prácticas siguientes:

Reingeniería de procesos. Empieza a tomar en papel importante a inicios de la década de los noventa en los Estados Unidos de América, a partir de los estudios de Hammer y Champy (1994), surge como una escisión del movimiento de la gestión de la calidad total, pero se reintegra nuevamente en dicho movimiento, consiste en la revisión de los procesos de la organización para tener mejoras espectaculares en costos, calidad, servicios y tiempo de respuesta

la reingeniería puede interpretarse como una ramificación del movimiento de Gestión de Calidad Total, cuyo soporte fundamental lo constituyen tres ideas: la gestión basada en los procesos, la utilización de tecnologías de la información aplicadas a los mismos y, finalmente, la implantación radical del cambio (Altaba, 2010, pág. 104).

Calidad total. De conformidad con Altaba (2010, pág. 105) la calidad total es una filosofía de gestión que hace hincapié en los siguientes cuatro elementos: apoyo de la alta dirección, orientación al cliente, mejora continua y enfoque sistémico.

En bases a la filosofía de la Gestión de la Calidad Total, la Nueva Gestión Pública propicia una profunda revisión de todo lo público, pasando de una gestión burocrática, orientada a las propias necesidades y perspectivas de los burócratas, a una postburocrática, orientada al cliente por medio de añadir valor mediante la mejora continua de procesos, midiendo y analizando los resultados. (Altaba, 2010, páginas 105 y 106)

La Cultura

Uno de los aspectos fundamentales de la reinención del gobierno, es ser acompañada de un cambio de cultura, en tanto es necesario y fundamental, para el cambio hacia una nueva gestión pública.

Se hace necesario “Cambiar la cultura administrativa [...] al cambiar ésta se romperán las cadenas que impiden que “las cosas funcionen”. Romper las cadenas implica introducir cambios e objetivos, valores, creencias, normas y filosofía administrativa” (Altaba, 2010, pág. 0108)

Para Montgomery (1995) citado por Albaba (2010, pág. 103) se puede distinguir valores del sector público tradicional, contra los que exige la Nueva Gestión Pública, como se puede observar en el cuadro siguiente.

Cuadro.2.09.
Comparación de los valores del sector público

Tradicional	Nuevas Orientaciones
Valores de Macro-nivel	
Monopolio	Competencia
Regulación	Incentivos al mercado
Organización para el control	Organización en función a la misión
Reducción/Crecimiento	Mejora continua
Agregación de programas	Cambio de programas
Valores de la estructura	
Centralizada	Descentralizada
Supervisores como controladores	Supervisores como auxiliares de la participación
Trabajo individual	Trabajo en equipo
Estructura jerárquica	Estructura plana
Trabajos simples	Trabajos multidimensionales
Un solo servicio	Múltiples versiones del servicio
Valores del trabajo	
Orientado a expertos	Orientación a clientes
Enfoque a la tradición	Enfoque a la innovación
Análisis de problemas	Determinación de posibilidades
Decisiones temerosas	Decisiones como oportunidades
Actitudes protectoras	Actitudes productivas
Cumplimiento	Capacidad
Inspección y control	Prevención
Valores de los empleados	
Sistemas de indiferencia	Necesidades de los empleados
Empleados como gasto	Empleados como activo
Gerentes orientados	Empleados orientados
Evaluación/sanción/ascenso	Desarrollo/aprendizaje/reconocimiento

Fuente: Montgomery (1995) , cuadro elaborado por Altaba (2010, pág.103)

5.3. Concepto de la Nueva Gestión Pública

Hood (1991) introduce el término de la Nueva Gestión Pública, incluso la caracteriza en un modelo, a partir de la experiencia de la reforma administrativa de Margaret Thatcher (1979-1990).

Barzelay (2001) define la Nueva Gestión Pública (NGP) como un dispositivo conceptual que tiene por finalidad estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y la gestión de la rama ejecutiva del gobierno.

Borins (1995) plantea que la NGP es una reconceptualización normativa de la Administración Pública que consiste en los componentes siguientes:

- i. Provisión de servicios de alta calidad que valoren los ciudadanos.
- ii. Incremento de la autonomía de los gestores públicos especialmente de los controles de agencias centrales.
- iii. Evaluación y recompensa de organizaciones a individuos basado en cumplimiento de meta.
- iv. Disponibilidad de recursos para las necesidades de los gestores.
- v. Apreciación de los mecanismos de competencia.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1995 define la NGP como un nuevo paradigma dirigido a fomentar una cultura orientada a resultados en un sector menos descentralizado (Citado por Altaba, 2010), que se caracteriza por:

- i. Estar centrado en resultados por lo que respecta a eficiencia, efectividad y calidad de servicio.
- ii. Sustituir estructuras centralizadas y jerárquicas por entornos descentralizados
- iii. Flexibilizar la explotación de alternativas a la prestación y regulación pública directa que pueden proporcionar una política de resultados eficiente en costes.

- iv. Enfatizar la eficiencia de los servicios provistos directamente por el sector público, que incluye el establecimiento de objetivos de productividad y la creación de entornos de competencia con el sector privado y entre organizaciones del sector público.
- v. Reforzar las capacidades estratégicas en el centro para guiar la evolución del estado y permitir responder automáticamente a cambios del entorno y a intereses diversos con flexibilidad y el coste más bajo.

5.4. Modelos de la NGP

Seguidamente se considerarán cuatro modelos de la NGP, que son: Hood, Olías de Lima (2001), OCDE de 1995 y OCDE de 2005.

Según Hood (1991) los siete componentes doctrinales de la NGP, son los siguientes:

- i. Control activo, visible y discrecional de las organizaciones por personas nombradas con libertad para dirigir.
- ii. Definición de objetivos e indicadores de éxito para los diferentes servicios expresados preferentemente de manera cuantitativa.
- iii. Asignación de recursos y recompensas ligados a resultados. Se han enfatizar los resultados más que los procedimientos.
- iv. Desagregación del monolítico sector público anterior en unidades operativas descentralizadas alrededor de productos. Se han de crear unidades manejables, separar la provisión de la producción, aprovechando la eficiencia del uso de contratos.
- v. Incremento de los mecanismos de competencia en el sector público, haciendo servir la revalidación como instrumento para reducir costes y mejorar los resultados, haciendo servir contratos temporales y procedimientos de subasta de éstos.
- vi. Énfasis de estilos de gestión del sector privado, más flexibilizado en la contratación personal y en su recompensa.
- vii. Más disciplina y ahorro en el uso de recursos: reducir costos directos, más disciplina de los trabajadores, cuestionar las necesidades de recursos.

De conformidad con Araya y Cerpa (2008, pág.6) el modelo de la NGP a partir del modelo de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte que teorizó Hood, tiene las características siguientes:

Cuadro. 2.10.
Las Propuestas de la NGP, según Hood

	Propuesta	Explicación	Medidas
1	Profesionales prácticos en la administración del sector público	Control discrecional activo y visible en las organizaciones	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la asignación de responsabilidad
2	Estándares explícitos de medición en el actuar	Definición de metas, objetivos e indicadores de éxito preferentemente expresados en términos cuantitativos	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la declaración de metas.
3	Gran énfasis en el control de los resultados	La asignación de recursos e incentivos, unidos a la medición del desempeño disuelven el extenso centralismo burocrático	Poner la atención más en los resultados que en los procedimientos
4	Cambio en la desagregación de las unidades en el sector público	Cambios en las anteriores unidades monolíticas no atándolas a los formularios y descentralización en base a un presupuesto propio con un control básico	Necesidad de crear unidades administrables separadas de la provisión de intereses, obteniendo ganancias y ventajas en la eficiencia.
5	Hacer competitivo el sector público	Cambiar los términos contractuales del personal y procedimientos públicos	La rivalidad es la llave para disminuir los costos y mejorar los estándares.
6	Poner atención en el sector privado en sus estilos de administración	Erradicar el estilo militar de administración por mayor flexibilidad en la contratación y premiación	Necesidad de provisión de herramientas del sector privado al sector público
7	Poner atención en el uso de los recursos	Disminución de los costos directos, aumento de la disciplina laboral, resistencia de una unión de demandas limitando los costos complacientes de los negocios	Necesidad de frenar la demanda por el uso de recursos públicos “hacer más con menos”

Fuente: Hood (1991), tomado de Araya y Cerpa (2008)

De conformidad con el modelo de Olías de Lima (citado por Araya y Cerpa, 2008, pág.7), la NGP, contiene las características siguientes:

Cuadro.2.11.
La Nueva Gestión Pública, según Olías de Lima.

Características	
1	Reducción del tamaño del Sector Público
2	Descentralizar las organizaciones
3	Jerarquías aplanadas
4	Ruptura del monolitismo y la especialización
5	Desburocratización y competencia.
6	Desmantelar la estructura estatutaria
7	Clientelización
8	Evaluación
9	Cambiar la cultura

Fuente: Olías (2001)

La OCDE (1995) plantea que la NGP

en sus principios no debe restringirse a la trilogía ya conocida de la Eficiencia, Eficacia y Economía, sino que además deberá concentrarse en un conjunto de cuestiones que permitan introducir coherencia en el actual global del Estado, particularmente en la relación con sus ciudadanos. Más tarde, esta Institución vuelve sobre el tema y enfatiza en las cuestiones que se aprecian deben ser profundizadas u optimizadas, manteniendo la misma finalidad que las recomendaciones de períodos anteriores (Araya y Cerpa, 2008, pág.8).

Por lo anterior, sintetiza un modelo en el año 1995, que es actualizado en el año de 2005, sus principales planteamientos se observan en el cuadro siguiente.

Cuadro.2.12.
Las propuestas de la Nueva Gestión Pública según la OCDE

Propuestas OCDE 1995	Propuestas OCDE 2005
Devolver autoridad y otorgar flexibilidad	Administración abierta
Desarrollar la competencia y la elección	El uso de mecanismos de mercado
Asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad	Modernización del sistema de control y rendición de cuentas
Mejorar la Gerencia de Recursos Humanos	Redistribución y reestructuración
Proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos	Mejora del rendimiento del sector público
Explotar la tecnología de la información	Modernizar el empleo público

Fuente: OCDE, 2005, a partir de Albana, 2010.

De conformidad con Hood (1991), en cuanto a la Nueva Gestión Pública

Los pilares de esta visión estarían en el Public choice, que promueve la introducción del sector privado en la producción pública, la Teoría de los Costes de Transacción, que establece un criterio de costos entre la actuación pública versus la privada, el Neo-Taylorismo, que pretende disminuir los niveles jerárquicos de las organizaciones como también su aparato burocrático, y la Teoría de la Agencia la cual genera compromisos entre organizaciones estableciendo para ello controles de información, responsabilidad y rendición de cuentas (Hood, 1991).

Las cuatro teorías que nutren la NGP, son:

- i. Public choice.
- ii. Costes de Transacción.
- iii. Neo-Taylorismo.
- iv. Agencia.

Teoría Public choice

La teoría tiene como máximo representante al economista James M. Buchanan (1919-), tiene su origen en los años setenta, principalmente a partir del libro teoría Public choice, publicado en 1972, de Buchanan.

A finales de los años sesenta, J.M. Buchanan manifiesta su crítica a la eficiencia gubernamental, a partir del “propio interés” de los actores públicos, que por buscar éste, se olvidaban del interés público (Buchanan, 1986).

El modelo explicativo de Buchanan y de sus colaboradores (W Nutter, G. Tullock, R.E. Wagner, G. Brennan, V. Vanberg, D. Lee, R.D. Tollison, M. Crain, entre otros) ha permitido desarrollar un nuevo análisis económico de las instituciones y procesos políticos que ha sido retomado por la Nueva Gestión Pública.

La public choice constituye “un enfoque o perspectiva de la política que surge de una ampliación-aplicación de los instrumentos y métodos del economista al estudio de la toma de decisiones colectivas o de no-mercado” (Buchanan, 1983).

El primer postulado motivacional reconocido como el principio del individualismo metodológico

como método de análisis sugiere simplemente que toda teoría, todo análisis se resuelve finalmente en consideraciones a las que hace frente el individuo como agente decisor [...] la Teoría de la Elección Pública es metodológicamente individualista, en el mismo sentido en que lo es la Teoría Económica.(Buchanan, 1979).

En la Teoría de la elección pública o public choice, los individuos son las unidades básicas de análisis, que a través de los gobiernos o instituciones políticas, al igual que cualquier otra institución, los individuos toman decisiones colectivas, decisiones públicas o decisiones conjuntas. La política o el gobierno se conciben como un complejo conjunto de interacciones individuales bajo determinadas instituciones. Interacciones que resultan, básicamente, del intento por parte de los individuos de conseguir colectivamente aquellos objetivos propios comúnmente deseados. Se asume que estos individuos en esos procesos de decisión y actuación pública fundamentan y orientan su comportamiento sobre la base de los dictados del criterio de racionalidad (instrumental) que se conoce como el postulado motivacional del homo-economicus contrario al homo-benevolens.

Para Buchanan (1983), el proceso político y el mercado son procesos análogos, en donde los individuos buscan la satisfacción de sus propios objetivos (homo-economicus) a través de su participación en la interacción social, de ahí que, si bien el mercado tiene fallas, estas no justifican la intervención del mismo por el Estado.

De este tipo de análisis se desprende una serie de críticas tanto al Estado, a los procesos políticos como a la propia burocracia, al ser los procesos políticos conceptualizados como un mercado político donde existen intercambios, bajo la lógica del homo-economicus, que es parte de los roles de los actores: votantes,

La perspectiva constitucional (con la que he sido asociado tan íntimamente) surge de una forma natural de la aplicación del programa de investigación o paradigma del intercambio al estudio de la política. Para mejorar el funcionamiento del proceso político es necesario mejorar o reformar las reglas e instituciones, el marco bajo el que tiene lugar el juego de la política.(Buchanan, 1983).

Bajo la lógica de **public choice**, entontes nos encontramos que, en la gestión pública, el burócrata busca satisfacer sus propios intereses: poder, renta, prestigio, seguridad y la

comodidad, para tales fines propios no duda en utilizar los recursos escasos: el presupuesto público y proponer programas públicos, dentro del margen de la institucionalidad, porque ser contraria a ella, sería ir contra sus propios intereses.

Teoría de los Costes de Transacción

El concepto de costes de transacción surge en 1937 en el artículo de Ronald Coase, « The Nature of the Firm », sin embargo es al economista Oliver E. Williamson (1932-) el que es considerado como el fundador de esta teoría.

De conformidad con Williamson (1975) los precios, en sentido neoclásico, son insuficientes para la toma de decisiones eficientes, ya que la racionalidad del individuo se ve limitada por fallas del mercado, como por ejemplo contar con la información total y oportuna, antes de tomar una decisión, lo que produce incertidumbre

Cuando las relaciones entre proveedores y usuarios transcurren en un ambiente de incertidumbre, oportunismo y racionalidad limitada, el intercambio de información cuantitativa y cualitativa se verifica por medio de relaciones contractuales. Las fallas del mercado generan el surgimiento de comportamientos estratégicos no cooperativos por parte de los agentes económicos y la recreación de un contexto de incertidumbre para la toma de decisiones (Williamson, 1994).

Ante la existencia de esas condiciones, la empresa puede optar por producir internamente lo que antes compraba en el mercado, por lo que entonces la teoría de costos de transacción sostiene que las empresas tienen como fin economizar los costos de transacción, por lo que centra su atención en los esfuerzos realizadas por éstas para disminuir dichos costos.

En la teoría de costos de transacción, la empresa es una modalidad alternativa para la producción el intercambio, es decir los “costos” determinarán si debe producirse internamente o adquirirse en el mercado, existiendo también alternativa híbridas entre mercados y operaciones internas, estas últimas se ven afectados por costos burocráticos, tanto de las transacciones mismas, como en la derivada de su planilla burocrática.

Para Nueva Gestión Pública, entonces la contratación a partir del punto en que se igualen los costos de contratar dentro de la administración, con los costos de contratar externamente.

Teoría Neo-Taylorismo (neolitalorismo)

Se considera, en el Neo-Taylorismo la mala gestión del sistema tiene que ver con la administración en si misma, debido a que, si el diseño de sistema es deficiente, y los recursos humanos con cumplen con el perfil adecuado, es difícil la excelencia (Avendaño, 2000).

El neolitalorismo, propone lo siguiente:

- i. Separación entre política y gestión.
- ii. Búsqueda del gerencialismo o profesionalización del gestor.
- iii. Incremento en los controles económicos y financieros todo hacia la búsqueda de la responsabilidad personal.
- iv. Introducción de mecanismos incentivadores de logros y sancionadores de faltas.

Teoría de la Agencia

El estudio de Jensen y Meckling de 1976 propone una teoría de la agencia en base a los conflictos de intereses entre distintas partes, a saber, accionistas, directores corporativos e incluso acreedores.

La separación entre propiedad y control da lugar la llamada relación de “agencia” (Jensen y Meckling, 1976) que se puede definir como

[...] una relación contractual mediante la cual una persona, a quien se le denomina principal, designa a otra, denominada agente, para que realice algún servicio en su beneficio, de esta manera el principal debe delegar en el agente cierta autoridad y capacidad de decisión. El principal es el propietario de la empresa y delega una parte de responsabilidad a un subordinado (San Martín, 2010)

Las diferencias entre agente y principal (Jensen y Meckling, 1976) son:

- i. Poseen motivaciones diferentes.
- ii. Operan en condiciones de información incompleta
- iii. Están dispuestos a niveles de riesgo distinto.

Los administradores soportan el costo de no perseguir sus propias metas, pero capturan un parte de los beneficios de los accionistas, lo que incentiva la eficiencia de la toma de sus decisiones.

Los costos de la agencia se pueden ver como la pérdida de valor de los accionistas (visto desde la esfera privada) y del patrimonio público (visto desde la esfera pública), derivados de las divergencias de intereses entre accionistas y empresas.

En la teoría de la agencia, es necesario estudiar la cadena: ciudadanos-políticos-gestores, ya que existe una delegación de los ciudadanos, en los gestores, a través de los políticos. Esta delegación se produce en todos los niveles de la administración, ya que la elección de representantes y la delegación de gestión en los subordinados en subordinados en común en todos los ámbitos de la administración. (Avendaño, 2010, San Martín, 2010)

La teoría de la burocracia en contraposición con la Nueva Gestión Pública, se considerará, para conceptualizar y comprender la gestión de la reorientación de la política, en tanto, la teoría de la burocracia, es propia de un Estado Interventor al que respondía la vieja política derogada en 1998, en tanto la NGP, comprende las bases conceptuales sobre las que se planteó la reorientación de la política, al introducir en la gestión del Conavi, aspectos propios de la gestión privada, orientada al cliente-ciudadano, en donde el MOPT deja de ser ejecutor, y se constituyen en orientador.

Los cuatro pilares teóricos, en que se fundamenta la NGP, nos permiten orientarnos en cuanto a los intereses de los actores que forman parte de la gestión del MOPT y el Conavi, como es la Teoría de la Agencia, donde se presenta un conflicto entre los objetivos de la organización y la de los actores, el de costos de transacción, en que se cuestiona, que el servicio debe ser contrato, si esto significa un menor costo para la Administración, al mismo nivel de calidad, el Neotaylorismo, que nos lleva, a la necesidad de la reingeniería de procesos institucionales en las políticas públicas y public choice, en donde, se comprende las motivaciones egoístas de los actores públicos.

Relación con la reorientación de la política

En la reorientación de la política de la infraestructura vial nacional, se incorpora, de conformidad con el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, aspectos relacionados con La Nueva Gestión Pública (Hood, 1991), tales como una orientación al ciudadano-cliente, una tipología público-privada, con mayor participación privada, y la incorporación del empresario como constructor de carreteras.

La NGP rescata, procesos de cambio en gestión administrativa de los ochenta y noventa de: Gran Bretaña, Estados Unidos de América y Canadá, y en cuanto a la vertiente teórica, se alimenta de las teorías siguientes: **public choice**, costos de transacción, agencia y neo-taylorismo. Tanto la experiencia, como la vertiente teórica, nos ayudan a entender la política pública, desde un viraje de cambio de gestión, al menos en su fase de formulación.

Los clásicos de la NGP, que sistematizan sus teorías a principios de los noventa, a partir de las dos vertientes citadas son: el británico Hood (1991), los estadounidenses Osborne y Gaebler (1994) y el canadiense Aucoin (1996).

Las reformas llevadas a cabo, las cuatro teorías que alimentan a la Nueva Gestión Pública, así como los teóricos clásicos, abogan por la necesidad de reinventar la gestión pública, lo que significa alejarse del paradigma burocrático, y adoptar uno nuevo, el de la Nueva Gestión Pública, el que pretende incorporar el conocimiento acumulado en la gestión privada a la gestión pública, mediante su traslado, reinvención o reconceptualización, con el propósito de reorientar dicha gestión al ciudadano.

Se originan modelos de gestión de la NGP, que son el de: Hood (1991), OCDE (1995), OCDE (2005) y Olivas de Lima (2008).

Entonces la Nueva Gestión Pública de América Latina (NGPAL), se fundamenta en: profesionalización de la alta burocracia, administración pública transparente y responsable ante la ciudadanía, descentralización de la ejecución de los servicios públicos, la delegación de funciones a los organismos descentralizados, la orientación hacia el control de los resultados más que al de procedimientos, la mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores, la cual debe ser complementada con nuevas formas de control (ejemplo: indicadores de desempeño), transferencia de la provisión de servicios públicos sociales al espacio público no-estatal y regulación de éste, generación de un Estado Red en donde se

equilibre el Estado, mercado y del espacio público no-personal, orientación del suministro de servicios hacia la ciudadanía, y, mayores grados de responsabilidad del servidor público frente a: la sociedad, a los políticos electos en términos de la democracia y a los representantes formales e información de la sociedad.

El eje transversal de la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, de conformidad con Altaba (2010, pág.105) es el componente de la calidad de la gestión pública, que analizaremos en el subcapítulo siguiente.

El modelo que se estudiará en detalle, sobre calidad relacionado con obra vial, es el de la Comisión del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España, debido a que recupera la experiencia de España y de varios países; además integra la calidad de la obra con la calidad del servicio, lo cual se ajusta a los nuevos conceptos de calidad, pues concibe la calidad como un concepto global, como sistema de calidad propiamente.

6. El concepto de la calidad de la obra vial

De la teoría de la calidad (Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad, Henderson, 2011 y Duque, 2005), se hace necesario rescatar una serie de elementos para definir la calidad de la obra vial nacional, entre ellos los siguientes:

- i. La calidad está en función de la satisfacción del consumidor; es decir, las especificaciones de un determinado producto o servicio, deben estar en función de las necesidades o, en su defecto, de las expectativas del consumidor.
- ii. Un determinado producto o servicio, para ser de calidad, además de las necesidades o expectativas del consumidor, debe cumplir con las reglas técnicas, así como con la legislación.
- iii. El cumplimiento de la legislación incluye el respeto a toda norma, desde el pago de impuestos hasta la protección de los derechos humanos.
- iv. Debe cumplir con el respeto al medio ambiente.

Estos elementos son retomados en instituciones dedicadas al tema de la infraestructura vial, como el Instituto Mexicano del Transporte y la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España (CTCCP).

El CTCCP, retomando los conceptos de calidad, define la calidad de la obra pública de la forma siguiente: “conjunto de técnicas y procedimientos que permiten garantizar que la Obra Pública que se desea construir cumplirá los objetivos asignados en cuanto a seguridad, funcionalidad y durabilidad al más bajo coste posible” (CTCCP, 2005, pág.14).

Queda claro de la anterior definición que una obra pública es de calidad, en cuanto cumpla con cuatro requisitos: seguridad, funcionalidad, durabilidad y estética. Según la CTCCP, tradicionalmente se ha entendido como calidad solo la durabilidad de la obra y se ha dejado de lado la funcionalidad y la seguridad (CTCCP, 2005), es decir el servicio de la obra pública.

De acuerdo con lo indicado por la CTCCP, Mendoza, Abarca y Saucedo indican que

la calidad de la infraestructura [...] hace énfasis en las exigencias técnicas respecto a las obras y las condiciones en las que debe mantenerse las calzadas, la señalización, el alumbrado y las áreas de servicio, entre otros; pero también [...] abarca a la calidad con la que deben realizarse las tareas correspondientes de construcción, reparación y mantenimiento (2011, pág.14)

Agregan dichos autores que “la calidad del flujo vehicular se vincula con una apreciación subjetiva que cada usuario realiza en función de su valoración relativa de aspectos tales como rapidez, comodidad y seguridad en el viaje” (2011, pág.14).

Mendoza et al (2011), en concordancia con la CTCCP, consideran que, para determinar la calidad de una obra vial, no sólo se debe tomar en cuenta la obra como tal, sino también el servicio que se presta con ella. En el esquema tradicional de visualizar la calidad de la obra vial se había puesto énfasis en las obras propiamente (materiales, ensayos); es decir, en el control de calidad; y se había dejado de lado (o subestimado) el servicio de la obra vial nacional, muy alejado de los conceptos modernos de la calidad, en especial el de la calidad total.

De acuerdo con la CTCCP, y tal y como lo señalan Mendoza et al (2011, pág.3), la calidad del servicio de la obra vial es un elemento clave que debe tomarse en cuenta en todas las etapas del proyecto. De ahí que los responsables de la obra vial (CTCCP, 2006, pág.15) debe considerar lo siguiente:

- i. Garantizar la calidad en general, especialmente la seguridad vial; de forma que se tome en cuenta explícitamente en todos los procesos de la obra vial.
- ii. Velar por el cumplimiento de las condiciones de seguridad y calidad del servicio al usuario.
- iii. Preservar las condiciones ambientales de la zona de la construcción de la obra vial.
- iv. Mantener el valor patrimonial³¹ de la red vial.

El empleo de unos materiales inmejorables y de una tecnología y unos equipos perfectos, todo ello exhaustivamente comprobado, no bastan para garantizar, ni siquiera medianamente, la calidad de la infraestructura, para la que el concepto de servicio al usuario-cliente es fundamental; en efecto, una carretera mal concebida, insuficientemente definida y producto de un deficiente proyecto no cumplirá su finalidad, será insegura y su durabilidad exigirá elevados costos de conservación y mantenimiento. (CTCCP, 2006, pág.15)

Al tomar en cuenta el servicio de la carretera, el control del contratista-constructor está en la producción-fabricación, en tanto el control de la administración está en la recepción de la obra.

Por lo anterior “es innegable que la ignorancia, la falta de personal capacitado, el desequilibrio entre la oferta y la demanda y el afán de lucro, son las causas más frecuentes de la baja calidad de lo producido y enmascaran las relaciones con su precio (CTCCP, 2006, pág.16).

Los indicadores de calidad de servicio, como elementos de control de la gestión de infraestructura, se utilizan en varios países, pero se debe tomar en cuenta como factor explicativo

6.1. De la carretera como obra a la carretera como servicio

Tradicionalmente se ha entendido la carretera como una obra de infraestructura seguida por una larga fase de explotación. Pero

en el contexto de una nueva cultura de la carretera, se ratifica intensamente el concepto de ‘carretera como servicio’ frente al concepto de ‘carretera como obra’; lo que asume que el proceso de explotación y prestación de servicio de la infraestructura cobra una importancia vital dentro de la gestión de las carreteras, más significativa, si cabe, que la fase de su construcción (CTCCP, 2006, pág.16).

³¹ Para el CTCCP, se entiende que debe conservarse el valor de las carreteras a partir de una especie de valor de mercado, que es muy difícil determinar en caso de una obra pública; de ahí que se debe entender que es el valor en dinero de las carreteras, lo que se debe considerar como el valor del patrimonio.

El concepto de servicio va más allá de la explotación de la carretera y se vincula con la percepción del usuario-cliente tiene de ese servicio, lo que es congruente con el desarrollo de los conceptos de calidad, especialmente el de calidad total, aspecto que debe entonces estar considerado en las políticas públicas de calidad de la obra vial (CTCCP, 2006, pág.24).

El paradigma por el cual la Administración y sus representantes, conjuntamente con los miembros de la clase política, servían como canal necesario y suficiente de los derechos de la ciudadanía, ha dejado espacio a una nueva formulación donde la opinión directa de los usuarios gana protagonismo, quedando los otros dos estamentos como garantes y, en algunos casos, como elementos reequilibradores y correctores de los deseos de los usuarios (CTCCP, 2006, pág.24).

A partir de las transformaciones que han provocado las redes sociales informatizadas, podemos afirmar que las mismas han incidido en los usuarios de la red vial nacional. En ese sentido, Manuel Castells señala que

la difusión y desarrollo de ese sistema tecnológico ha cambiado la base material de nuestras vidas, por tanto la vida misma, en todos sus aspectos: en cómo producimos, cómo y en qué trabajamos, cómo y qué consumimos, cómo nos educamos, cómo nos informamos-entretenemos, cómo vendemos, cómo nos arruinamos, cómo gobernamos, cómo hacemos la guerra y la paz, cómo nacemos y cómo morimos, y quién manda, quién se enriquece, quién explota, quién sufre y quién se margina. Las nuevas tecnologías de información no determinan lo que pasa en la sociedad, pero cambian tan profundamente las reglas del juego que debemos aprender de nuevo, colectivamente, cuál es nuestra nueva realidad, o sufriremos, individualmente, el control de los pocos (países o personas) que conozcan los códigos de acceso a las fuentes de saber y poder (Castells, 2012).

De acuerdo con Castells, el usuario de los servicios, como es el caso del usuario de la red vial nacional, ha encontrado un medio en los últimos años para ser un protagonista, y no sólo observar la política de la calidad de la red vial nacional. De ahí que toma importancia la premisa de la “carretera como servicio”, en contraposición a la “carretera como obra”; en tanto en la primera, el usuario es el protagonista. De los planes a largo, mediano y corto plazo, de la obra vial nacional, podemos inferir, que las administraciones en el periodo de estudio, no comparten esa visión.

Esta transformación, acelerada desde mediados de los años noventa del siglo pasado y catapultada por las redes sociales en los primeros años del presente siglo; obliga a los tomadores de decisiones a considerar siempre a los usuarios, o lo que en calidad se conoce como la “voz del cliente” o la “voz de la ciudadanía” (CLAD, 2008) en la gestión pública.

Se trata, en definitiva, de evidenciar un cambio sociológico acaecido en los últimos años: la transformación del usuario en cliente, por lo que la prestación de los servicios deja de tener como objetivo principal cumplir los deseos de la Administración, para satisfacer al cliente de la Administración (CTCCP, 2006, pág.25).

El cliente-Ciudadano, es entonces el destinatario final de la gestión pública, por ello, el Estado debe procurar cumplir sus expectativas.

6.2. Modelos de evaluación de la infraestructura vial

Según lo planteado por Mendoza et al (2011), los modelos de calidad de la infraestructura vial, en países como Canadá, España, Colombia, Chile y México, toman en consideración los elementos siguientes:

- i. Índices de siniestralidad (accidentes, mortalidad y morbilidad).
- ii. Índices de rugosidad internacionales (IRI).
- iii. Profundidad de rodera (PR).
- iv. Calificación de la corona.
- v. Calificación del drenaje.
- vi. Calificación del derecho de vía.
- vii. Señalamiento vertical y horizontal.
- viii. Calificación de los usuarios a través de encuestas de servicios.

Estos modelos están dirigidos a la evaluación de la calidad de la obra vial, en especial, a la obra concesionada.

Para considerar la calidad de la obra vial, se toman en cuenta en algunos países, tres elementos claves, que son: la calidad técnica, la calidad funcional y la imagen de la empresa que percibe el cliente.

Estos tres elementos, además de contar con una certificación ISO-9001, son considerados en países como los Estados Unidos, Canadá y Chile, para establecer la calidad de la obra vial; en especial, pero no exclusivamente, las llevadas a cabo bajo concesión.

Cuadro.2.13**Elementos a considerar en la calidad de obra vial en Estados Unidos, Canadá y Chile**

	Estados Unidos	Canadá	Chile
Calidad técnica	Se obtiene al ejecutar las obras conforme a las reglas y especificaciones técnicas de Policy on Geometric Design of Streets and Highways de la AASHTO (2004), también conocido como libro verde.	Se obtiene principalmente, al ejecutar las obras conforme a las reglas y especificaciones técnicas de las normas de trazado del Manual de Normas de Diseño Geométrico para Carreteras de Canadá de la Roads and Transportation Association of Canada (RTAC, 1986).	Se exige que las obras sean ejecutadas conforme a las reglas del buen arte de construir y a especificaciones técnicas que tengan origen en entes y organismos nacionales o internacionales reconocidos en la materia, con materiales de buena calidad y de acuerdo con los proyectos y planes de trabajo aprobados por la autoridad de aplicación.
Calidad del flujo vehicular	Se determina con la aplicación del manual denominado Highways Capacity Manual o Manual de Capacidad de Carreteras (TRB 2010) editado por la Transportation Research Board.	Se determina con la aplicación del manual denominado Highway Capacity Manual (HCM) o Manual de Capacidad de Carreteras, editado por la Transportation Research Board.	Se determina con la aplicación del manual denominado Highways Capacity Manual o Manual de Capacidad de Carreteras (TRB 2010), editado por la Transportation Research Board.
Calidad funcional e imagen	Se obtiene a partir de encuestas.	Se obtiene a partir de encuestas.	Se obtiene a partir de encuestas.
Sistema de gestión de calidad	La empresa tiene que contar con la norma ISO 9001-2008.	La empresa tiene que contar con la norma ISO 9001-2008.	La empresa tiene que contar con la norma ISO 9001-2008.

Fuente: Construcción a partir de la información de Mendoza et al (2011, páginas del 3 al 7).

A continuación, se hace referencia a dos modelos de calidad de la infraestructura vial: al mexicano y al español, que incorporan la experiencia de varios países.

6.3. El modelo mexicano de la calidad de la infraestructura vial

Según Mendoza et al (2011), en México existen cinco índices o variables principales para evaluar la calidad ofrecida por la infraestructura vial:

- i. Estado físico.

- ii. Índice de rugosidad internacional (IRI).
- iii. Profundidad de la rodera (PR).
- iv. Nivel de servicio.
- v. Resistencia a la fricción.

Estado físico

Para la evaluación del estado físico de las carreteras, en México se utiliza el Índice del Servicio Actual (ISA) (Normas para Calificar el Estado Físico de un Camino, 1995), de la Dirección General de Conservación de Obras Viales. Este índice consiste en calificar el grado de confort y seguridad que el usuario-cliente percibe al transitar por las carreteras.

El usuario-cliente califica de 0 a 5 cada uno de los elementos de la carretera: corona, drenaje, derecho de vía, señalamiento vertical y señalamiento horizontal; donde el 0 es la peor nota y 5 es la mejor. Cada uno de los elementos tiene un peso diferente en la calidad del factor estado físico, como se puede observar en el cuadro siguiente:

Cuadro .2.14.

Modelo mexicano de la calidad de la infraestructura vial, factor estado físico: valor relativo y calificación máxima de los elementos de la obra vial por calificar

Elemento por calificar		Valor relativo	Calificación máxima por cada elemento	
Del cuerpo	Corona	50	5 x 50	250
	Drenaje	30	5 x 30	150
	Derecho de vía	20	5 x 20	100
	Total	100	Máxima calificación	500
Del señalamiento	Vertical	60	5 x 60	300
	Horizontal	40	5 x 40	200
	Total	100	Máxima calificación	500
Influencia para la ponderación	Del cuerpo	0.80		
	Del señalamiento	0.20		
	Total	1.00		

Fuente: Construcción propia a partir de la información de Mendoza et al (2011, pág.16).

Cuadro.2.15.

**Modelo mexicano de la calidad de la infraestructura vial, factor estado físico:
calificación respecto al estado físico**

Calificación (puntos)	Estado físico
De 0 hasta 250 puntos	Malo
De 251 hasta 300 puntos	Regular
De 301 hasta 500 puntos	Bueno

Fuente: Mendoza et al (2011, pág.17).

El índice de rugosidad internacional (IRI)

El índice de rugosidad internacional (IRI), fue propuesto en 1986 por el Banco Mundial como un estándar estático de la rugosidad; sirve como parámetro de referencia en la calidad de la rodadura de una carretera (Mendoza et al, 2011, pág.17).

Cuadro.2.16.

**Modelo mexicano de la calidad de la infraestructura vial, índice de rugosidad
internacional (IRI): calificación respecto al estado físico**

Calificación (puntos)	Estado físico
$IRI < 3$	Bueno
$3 \leq IRI \leq 5$	Malo
$IRI > 5$	Aceptable

Fuente: Mendoza et al (2011,pág.17).

El IRI es un índice que se considera en varios modelos de la calidad de la infraestructura vial.

Profundidad de la rodera (PR)

En el modelo la profundidad de rodera es “una deformación en el pavimento que presentan las huellas de tránsito [...] el valor mínimo aceptable es de 10 mm por tramos de 20 m-carril” (Mendoza et al, 2011:18). Este es el parámetro que se establece para la aceptabilidad.

Nivel de servicio

El nivel de servicio se establece, de acuerdo con el Manual de Capacidad Vial, editado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México, como la “capacidad al número máximo de vehículos que pueden circular por un camino durante un lapso de una hora; de esta forma, los niveles de servicios son una medida cualitativa del efecto de una serie de factores, entre los cuales se pueden citar: velocidad, el tiempo de recorrido, las interrupciones al movimiento continuo del tránsito, la libertad de manejo, la comodidad y los costos de operación” (Mendoza et al, 2011:18).

En México se consideran seis niveles de servicios, clasificados de la A a la F; en donde A es el nivel óptimo de servicio y F el más inconveniente.

Resistencia a la fricción

La superficie de rodamiento tiene que tener condiciones seguras para los usuarios, tanto en situaciones secas como cuando se presenten películas de agua. De ahí que en el modelo se establece que la resistencia de fricción, medida con equipo mu-meter a 75 km/hr, en condiciones de presencia de película de agua, tanto para pavimentos flexibles como rígidos, no deberá ser inferior a 0.6.

6.4. El modelo de calidad de la infraestructura vial de la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España (CTCCP)

En el Libro Verde, Indicadores de Calidad de Servicio en Carreteras de 2006, la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España (CTCCP), establece un modelo para la calidad de la obra vial nacional.

El modelo indica que la calidad de la obra vial debe incluir todas las fases de la carretera, desde la seguridad vial hasta la estructura administrativa y la calidad del servicio (CTCCP, 2006:37). Para tal efecto se establecen un grupo de indicadores, en varios ámbitos, que son los siguientes:

- i. Indicador de calidad de estructura administrativa (ICEA).
- ii. Indicador de la calidad en planificación (ICPf).
- iii. Indicador de la calidad del proyecto (ICPy).
- iv. Indicador de la calidad en construcción (ICC).

- v. Indicador del compromiso patrimonial (ICP).
- vi. Indicador de la calidad de servicio (ICS).
- vii. Indicador de seguridad vial (ISV).

Cada uno de estos indicadores tiene lugar en varias fases de la obra vial y durante la explotación de la misma, tal y como se observa en la Figura.2.08. Algunos de los indicadores están presentes en todas las etapas, desde la concepción misma del proyecto hasta su explotación; es el caso del indicador de calidad de estructura administrativa (ICEA) y del indicador de seguridad vial (ISV). Igualmente, todo el sistema tiene que considerar al usuario-cliente, así como la calidad ofrecida, la perseguida y la percibida, lo que se reflejará con mayor detalle en el índice de la calidad de servicio (ICS).

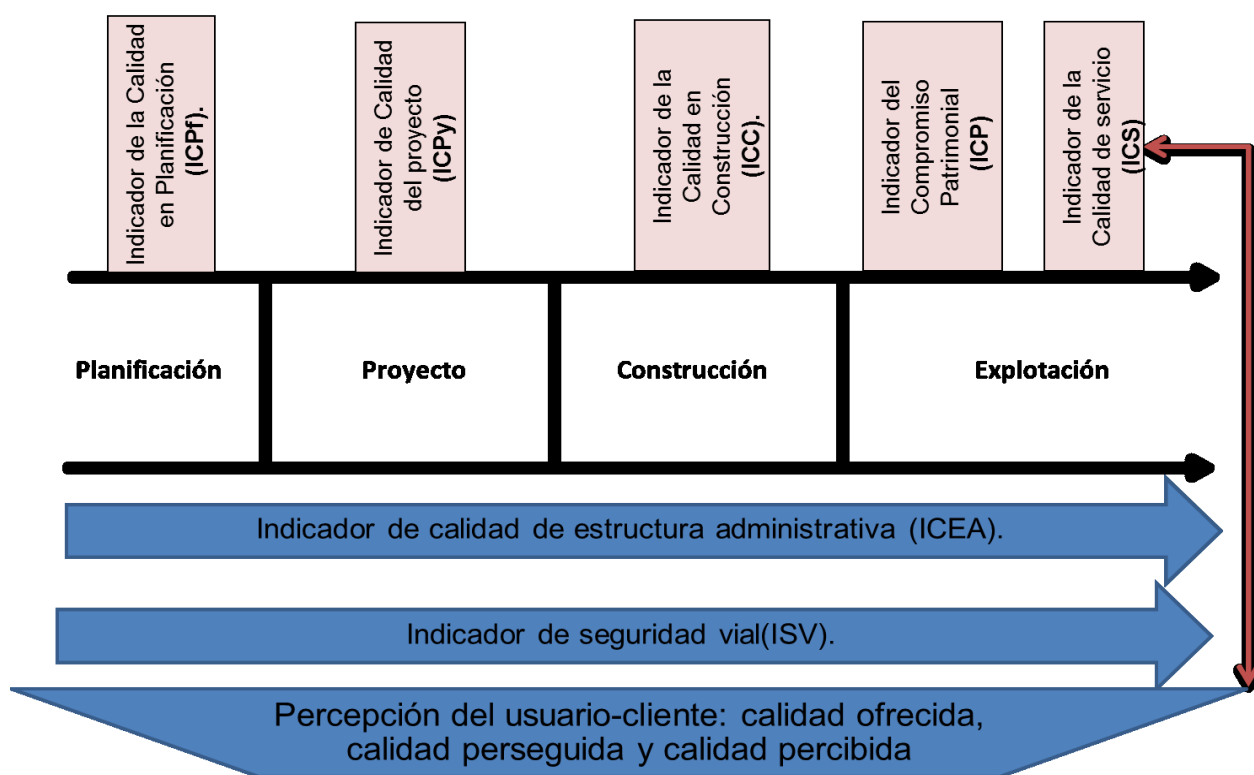


Figura.2.08. Modelo de la calidad de la obra vial de la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España, 2006

Fuente: Construcción propia.

En el modelo de la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España, cada uno de los indicadores se descomponen en grandes categorías, luego en subcategorías denominadas “aspectos”, y cada una de esas subcategorías se descompone en indicadores tipo, a excepción del indicador de calidad de estructura administrativa (ICEA).

Indicador de calidad de estructura administrativa (ICEA)

En el modelo de la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España, se establece un indicador de calidad de estructura administrativa (ICEA) que esta se refiere a aspectos tales como personal dedicado, presupuesto invertido, plazos de cada fase, tiempo necesario para acceder a la documentación y el tiempo de respuesta a las dudas. Lo que se pretende establecer con esto son “varios indicadores para garantizar la calidad en el contexto de la estructura administrativa que rodea a la planificación, proyecto, construcción y explotación de carreteras” (CTCCP, 2006, pág. 47).

La descomposición del ICEA por categorías (aspectos) e indicadores tipos, se puede observar en el cuadro siguiente:

Cuadro.2.17.

Subindicadores del indicador de calidad de estructura administrativa (ICEA)

Aspecto
Dedicación del personal de la administración en cada fase
Adecuación de los presupuestos
Adecuación de los plazos
Disponibilidad de la administración

Fuente: Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España.

Indicador de calidad en la planificación (ICPf)

El modelo de la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España, contiene un indicador de calidad de la planificación (ICPf), que permite a la administración valorar cuantitativamente la adecuación del diagnóstico que se realiza en la etapa de planificación, previa a la formulación del proyecto.

El índice se desagrega como puede observarse en el cuadro siguiente.

Cuadro.2.18.
Composición del indicador de la calidad en la planificación de la obra vial

	Aspecto
Ordenación del territorio y provisiones de tráfico	Adecuación en la consideración de los usos del suelo.
	Adecuación de las previsiones del tráfico.
	Adecuación en la consideración de los incrementos de tráfico derivados de la urbanización de áreas próximas.
Diagnóstico	Adecuación de la información utilizada para la realización de los estudios informativos.
	Consideración de aspectos sociales.
	Consideración de aspectos de accesibilidad.
	Consideración de la seguridad vial.
	Consideración de la opinión del usuario-cliente.
Propuestas de solución	Consideración de la clasificación de las vías.
	Consideración de la conectividad de la red.
	Consideración de la accesibilidad del terreno.
	Consideración de aspectos ambientales.
	Consideración de la opinión del usuario-cliente.
Otras variables	Coste de la fase de planificación de una infraestructura
	Resultados del análisis coste/beneficio.
	Calidad de la documentación para la elaboración de la información pública

Fuente: Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España.

Indicador de la calidad del proyecto (ICPy)

El modelo contiene un indicador de la calidad del proyecto (ICPy) que permite valorar cuantitativamente la calidad del proyecto de una infraestructura vial, a través de los aspectos técnicos y de otra naturaleza que rodean el proyecto, como se puede observar en el cuadro siguiente.

Cuadro.2.19.
Indicador de la calidad del proyecto

	Aspecto
rollo del proyecto	Desarrollo por parte de profesionales especializados.
	Esfuerzo realizado en el desarrollo del proyecto
Aspectos técnicos	Adecuación del diseño
	Cumplimiento de la normativa.
	Adecuación de la documentación de referencia
	Valoración de aspectos ambientales
	Consideración de todos los posibles usuarios-clientes de la vía.
Correspondiente a las fases posteriores.	Adecuación en la estimación de costes
	Modificaciones con respecto al proyecto.
	Aspectos no contemplados en el proyecto.
	Adecuación de la documentación de referencia.

Fuente: Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España.

Indicador de calidad en la construcción (ICC)

El modelo de CTCCP contiene un el indicador de calidad en la construcción (ICC), que permite valorar cuantitativamente la calidad del proceso de construcción de una carretera. Este indicador incluye aspectos como los materiales y el equipo utilizado; y se puede desagregar en varios aspectos, como se puede observar en el cuadro siguiente.

Cuadro.2.20.
Indicador de la calidad en la construcción del proyecto

	Aspecto
Aspectos generales del proceso de construcción	Dirección del proceso de construcción por parte de profesionales especializados.
	Experiencia de los equipos de trabajo.
	Esfuerzo realizado en el desarrollo del proyecto.
Aspectos específicos de proyectos de construcción	Valoración de aspectos ambientales.
	Actividad de la entidad que realiza el control de calidad
	Rectificaciones durante la fase de construcción.
	Información a los usuarios clientes.
	Seguridad y salud.

Fuente: Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España.

Índice de calidad en la explotación de las carreteras

El modelo establece la necesidad de cuantificar la satisfacción del cliente-ciudadano, no sólo de la obra vial sino de otros aspectos relacionados. De ahí que se establecen dos índices, que son:

- Indicador de compromiso patrimonial (ICP).
- Indicadores de calidad del servicio.

Indicador de compromiso patrimonial (ICP)

En el modelo de CTCCP, el indicador de compromiso patrimonial (ICP) es

un índice con un marcado contenido economicista que, por un lado, debe medir el grado de esfuerzo que realiza la entidad responsable de la explotación de la vía (ya sea la Administración directamente, o por medio de una empresa privada) para mantener y mejorar el patrimonio fiscal, con cargo a sus resultados económicos; y por otro, debe permitir controlar el déficit acumulado respecto del momento de la puesta en servicio. En él deben englobarse las variables que inciden sobre el valor patrimonial de la infraestructura”. (CTCCP, 2006, pág.71)

Cuadro.2.21.
Indicadores del compromiso patrimonial

	Aspecto
Infraestructura	Estado del firme.
	Estado de los arcenes.
	Estado de la mediana.
	Estado de los márgenes.
	Conservación de las obras de desagüe y drenaje.
	Conservación de las obras de paso.
	Estado de la varillas de cemento.
	Conservación de los túneles.
Equipamiento	Estado de la señalización vertical,
	Estado de la señalización horizontal.
	Estado de los elementos de balizamiento.
	Estado de los sistemas de contención.
	Estado de la iluminación
	Instalaciones en túneles.
	Funcionamiento de los teléfonos de emergencia.
Otros	Estado de las áreas de peaje.
	Estado de áreas de servicio.
	Estado de áreas de descanso.

Fuente: Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España.

Indicador de calidad de servicio

El modelo contiene un Indicador de calidad de servicio (ICS) que está relacionado directamente con la calidad del servicio que se brinda al ciudadano, que a su vez se divide en dos indicadores que son los siguientes:

- Indicador de calidad de servicio técnico (ICST).
- Indicador de calidad de servicio percibido por el usuario ICSU.

El primer indicador está desarrollado desde una visión netamente ingenieril, y el segundo aborda las consideraciones de los diferentes usuarios-clientes de la vía.

Indicador de calidad de servicio técnico (ICST)

En el modelo de la CTCCP, el indicador de servicio técnico (ICST) es “un indicador que permite valorar cuantitativamente la calidad de servicio a través de las características técnicas de la vía, desde una perspectiva objetiva” (CTCCP, 2006, pág.80).

Cuadro .2.22.
Indicador de calidad de servicio técnico

Dimensión	Aspecto
Calzada	Estado del firme y del pavimento.
	Adecuación de los carriles.
	Adecuación de rampas y pendientes.
	Adecuación de las curvas de transición.
	Adecuación de la curvatura vertical.
Arcenes y medianas	Adecuación de los despejes laterales.
	Estado del firme y del pavimento.
	Características del diseño de arcenes.
	Características de la mediana.
Desagüe y drenaje	Funcionamiento del desagüe en el firme.
	Funcionamiento del sistema de desagüe longitudinal.
	Funcionamiento del sistema de desagüe transversal.
Equipamiento	Estado de la señalización vertical.
	Estado de la señalización horizontal.
	Estado de balizamiento.
	Estado de los teléfonos de emergencia.
	Estado de los sistemas de contención.
	Estado de la señalización de obra
Fricciones laterales y longitudinales	Distribución de nudos varios.
	Distribución de accesos.
	Distribución de cambios de sentido.
	Tráfico de vehículos ligeros y pesados.
Fricciones laterales y longitudinales	Presencia de peatones y ciclistas.
	Tráfico de transporte público.

Dimensión	Aspecto
	Distribución de la publicidad.
	Características de los túneles.
	Adecuación de los tratamientos de ladera.
	Características de los túneles.
	Características de puentes y viaductos.
Suspensión del tráfico	Efectos del mantenimiento rutinario.
	Efectos del mantenimiento extraordinario.
	Eficacia de la asistencia en incidentes y accidentes.
Congestión	Niveles de servicio.
	Eficacia de la gestión de la demanda.
Infraestructura secundaria	Estado de los caminos peatonales.
	Estado de las vías de servicio.
	Estado de las estructuras para ciclistas.
	Estado del vallado de la vía.
	Estado de los sistemas antirruído.
Servicios obligatorios y complementarios	Calidad de los servicios a los usuarios-clientes en las áreas de servicio.
	Calidad de los servicios a los usuarios-clientes en las áreas de descanso.
	Calidad de los servicios en restaurantes y hospedajes.
	Calidad de los servicios en estacionamientos de camiones.
	Adecuación de los servicios de control.
	Características de la atención de emergencias.
	Disponibilidad y calidad de la información a los usuarios-clientes.
Gestión ambiental	Adecuación de los márgenes.
	Limpieza en la vía y su entorno.
	Características de los tratamientos de ladera.
	Plantaciones.
	Agua.
	Gravedad de las emisiones
	Emisiones acústicas.
	Adaptación al paisaje.

Fuente: Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España.

Indicador de calidad del servicio percibida por el usuario (ICSU)

En el modelo en estudio, el indicador de calidad del servicio percibida por el usuario (ICSU) “mide periódicamente, por medio de encuestas, la satisfacción de los usuarios-clientes de las vías, así como la de los otros usuarios eventuales que debe utilizar infraestructuras anexas a la carretera” (CTCCP, 2006, pág.94).

En España, la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España, en estudio realizado en el año 2005, tomó en cuenta 8 factores básicos, que fueron:

- i. Respeto al medio ambiente.
- ii. Trazado.
- iii. Firme y sección transversal.
- iv. Seguridad.
- v. Señalización horizontal.
- vi. Señalización vertical.
- vii. Servicios al vehículo.
- viii. Servicios a los usuarios.

A su vez, cada uno de estos factores fueron desagregados en 27 variables.

Para analizar este indicador, se realizó una encuesta sobre 48 tramos de la carretera. Los objetivos perseguidos con las encuestas son los siguientes:

- i. Identificar el nivel de satisfacción del usuario-cliente.
- ii. Analizar la evolución del nivel de exigencia del usuario-cliente.
- iii. Detectar los aspectos de la vía que más inciden en la satisfacción del usuario-cliente.
- iv. Identificar oportunidades de mejora.

Entonces se entenderá por calidad de la obra vial nacional, aquella que cumpla con la legislación nacional y los requerimientos técnicos, que tenga un impacto ambiental aceptable y que satisfaga las necesidades de la ciudadanía.

El concepto reduccionista que se ha utilizado de la calidad de la obra vial nacional, se ha traducido en que se realicen obras viales sin considerar al ciudadano-cliente, lo que ha implicado que no se tome en consideración sus necesidades para el mejoramiento de la calidad de vida, y por ello estos ciudadanos las perciban como de poca calidad, creando a su vez reproches y tensiones, entre las autoridades públicas y los ciudadanos, en cuanto al tema de la calidad de las carreteras nacionales. (Vásquez-Rodríguez, 2015, pág.91)

En la presente investigación, adoptamos el concepto de calidad como servicio, y no desde la perspectiva de la manufactura, dando así, con concepción holística a las obras de la política de infraestructura vial nacional.

Consideraciones teóricas relacionadas con la calidad

La calidad enfocada al cliente, en el caso de la obra vial al cliente-ciudadano, está siendo considerada en varios países como los Estados Unidos, Canadá, México, España y Chile. Este aspecto se ha incorporado en varios modelos para medir la calidad, especialmente de la infraestructura concesionada; en estos modelos se consideran los elementos técnicos, el flujo vehicular y el servicio y la imagen; además, en el caso de las empresas concesionarias de carreteras, se debe contar con el certificado ISO-9001:2008 para su sistema de gestión de calidad.

Dos modelos (el mexicano y el español) nos orientan en los aspectos específicos que se consideran en la calidad de la obra vial. Estos modelos tienen en común que no se refieren solamente a la calidad de la obra, sino también a la calidad del servicio. Ambos modelos establecen indicadores que permiten, a partir de una serie de dimensiones, evaluar la obra vial. La diferencia entre estos modelos es que, el mexicano está concebido para la evaluación de la obra en funcionamiento; en tanto el modelo español establece una serie de aspectos que se dan a lo largo de todo el proceso, desde la planificación hasta la explotación de la obra; es por esto que será el modelo al cual se hizo referencia con mayor detalle.

7. Modelo de Capacidad y Madurez (CMM)

Tanto en la Nueva Gestión Pública, como en los modelos de calidad de la gestión y los modelos de la calidad de la infraestructura vial, se hace referencia al mejoramiento de los procesos y procedimientos de las organizaciones.

Las organizaciones cuentan con procesos para sus operaciones y estos se encuentran en diferentes etapas de madurez, de esta forma existen organizaciones con procesos no formalizados, poco claros, ambiguos y del conocimiento de unos pocos; y otras cuentan con procesos debidamente optimizados.

Los procesos y procedimientos optimizados, permiten establecer que actividades se deben realizar en una organización, quién debe realizarse y cómo. (Beltrán, Remigio, Rivas y Tejedor, 2002).

En el caso de la política de infraestructura vial nacional en su fase de implementación, se necesario comprender y valorar, si existen procesos y procedimientos debidamente

optimizados en el Conavi y el Mopt, en esta última institución en lo referido a obra vial nacional, que es el actor ejecutor de la política, en tanto ello incidirá, en la eficacia y eficiencia de esa organización.

En varias universidades de los Estados Unidos de América en la primera década del presente Siglo, entre ellas la Universidad Carnegie-Mellon, elaboraron modelos de madurez de procesos, con el propósito de establecer el grado de madurez de los mismos en una organización, esos modelos pueden ser utilizados en la valoración de la gestión de las organizaciones.

Uno de los modelos que nos podrían ayudar a diagnosticar el grado de madurez de procesos en una organización, es el modelo de capacidad y madurez (Capability Maturity Model o CMM). El CMM fue elaborado para la mejora y evaluación de procesos para el desarrollo, mantenimiento y operación de sistemas de Software, por el Software Engineering Institute de la Universidad de Carnegie-Mellon, a finales de la década de los ochenta. (Vásquez-Rodríguez, 2015, pág.125)

El modelo CMM brinda consideraciones pertinentes para diagnosticar la madurez de los procesos de una organización, en función de sus posibles mejoras, de esta forma un proceso se considera maduro, en tanto: se encuentre definido, documentado, es utilizado, verificado, validado, se mide y se mejora continuamente.

El modelo CMM define cinco niveles de madurez de los procesos que son los siguientes:

- i. Inicial: La organización no cuenta con procesos, ni un ambiente propicio para la definición de los mismos, los esfuerzos individuales se ven neutralizados muchas veces por la falta de planificación; el resultado de los proyectos no es predecible ni medible, su éxito se basa en el esfuerzo personal.

La gerencia ocupa una parte significativa de su tiempo en tratar de solucionar problemas y enfrentar clientes insatisfechos.

Se enfrenta en una situación caótica de crisis permanente, y no se destinan recursos para definir o documentar procesos, lo que lleva a transitar en un mar de improvisación (Vásquez-Rodríguez, 2015, pág.125).

- ii. Repetible: Existe cierto nivel básico de métricas y de prácticas institucionales, situación que hace posible la implementación de prácticas mínimas de administración de proyectos, de control de requerimientos, versiones de producto y

de proyectos realizados por subcontratistas. La experiencia de algunos empleados se rescata para nuevos proyectos o productos (Zaratiegui,1999, Sánchez, 2004, Vásquez-Rodríguez,2016).

- iii. Definido: Cuenta con procesos definidos, cuantificados y con personal capacitado, lo que permite tener una debida coordinación entre personas y unidades.
El nivel de definición y detalle de los procesos y procedimientos es alto, lo que hace que el grado de dependencia de individuos irremplazables sea baja,
Existen pautas y criterios definidos para adaptar dicho proceso a las necesidades y características propias de cada proyecto.
- iv. Gestionado: Se caracteriza porque la organización posee un conjunto de métricas de calidad y de productividad, que se utilizan para la toma de decisiones (Zaratiegui,1999, Sánchez, 2004, Vásquez-Rodríguez,2016).
- v. Optimizado: En esta etapa, las organizaciones tienen una estrategia de mejoramiento continuo de los procesos, lo que implica una constante innovación, y se hace uso intensivo de las métricas (Zaratiegui,1999, Sánchez, 2004, Vásquez-Rodríguez,2016).

8. Modelos de evolución de las redes de transporte

Con el propósito de entender la política de infraestructura vial nacional se hace necesario tener presente los modelos, que, desde la Geografía, abordan y sintetizan, el desarrollo de las redes de transportes, especialmente las de carretera, vinculadas, muchas veces a los objetivos económicos y sociales de un momento histórico particular, de ahí, que seguidamente, se hace referencia a algunos de esos modelos.

La política de infraestructura vial nacional suele centrarse o en el impulso del desarrollo económico, con lo que se concibe la red vial nacional, como un instrumento para impulsar el desarrollo de las actividades productivas, comerciales, turísticas y hasta servicio, o tiene la función de acompañante de ese desarrollo económico. (Márquez, 1991).

8.1. El modelo de E. Taaffe, R. L. Morrill y P.R.Gould

En el capítulo anterior citamos el estudio realizado por Carolyn Hall (1975), sobre el desarrollo de la red de transportes en Costa Rica, fundamentado en el modelo de Taaffe, Morrill y Gould (1963).

Al igual que Hall, retomamos dicho modelo, en tanto, como lo demostró la autora, las redes en Costa Rica, siguen el comportamiento descrito en el mismo.

El modelo fue desarrollado en la década de los sesenta, estableciendo que las redes de transportes, entre las que se incluyen principalmente las carreteras, se desarrollan en cuatro fases, que son: (Gago y Serrano, 2002 y Segrelles, 2002).

- i. **Fase inicial:** En esta fase la red se localiza a lo largo de un litoral marítimo con varios puertos y pequeñas poblaciones asentados alrededor de ello, siendo las interconexiones entre los puertos y las poblaciones débiles y esporádicas. Las carreteras tienen un desarrollo débil en tanto el transporte se realiza generalmente mediante pequeñas embarcaciones entre los puertos.
- ii. **Fase de penetración:** esta resulta de vital importancia en el desarrollo de una red de transportes, puesto que en ella aparecen las primeras líneas de comunicación que unen determinados puntos del interior del país con algunas ciudades costeras; este proceso configura, consiguientemente, los primeros “precedentes históricos” que influirán en el posterior desarrollo de la red [...] Su desarrollo tiene como objetivo ejercer el control político y militar sobre una determinada región, la explotación y exportación de las riquezas naturales y de los productos autóctonos y acceder a mercados locales para la compra y venta de productos, con lo que las carreteras son importantes para el alcance de dichos objetivos (Gago y Serrano, 2002, pág.69).
- iii. **Fase de evolución:** En esta etapa se identifican el desarrollo de poblaciones a lo largo de las líneas de comunicación que se establecieron en el nivel interior, aparecen las primeras comunicaciones terrestres entre los puertos más grandes y las ciudades del interior del país y hay una concentración de la actividad económica en los grandes puertos lo que provoca mayor rapidez de su desarrollo, aumentado, incluso, sus periferias a costa de ciudades más pequeña (Gago y Serrano, 2002).
- iv. **Fase última:** en esta fase comienzan a unirse las vías, especialmente las carreteras, se aprecian una mayor interconectividad entre las distintas redes, especialmente las carreteras.

El desarrollo de estas fases en el modelo de E. Taaffe, R. L. Morrill y P.R.Gould, se puede apreciar en la figura siguiente:

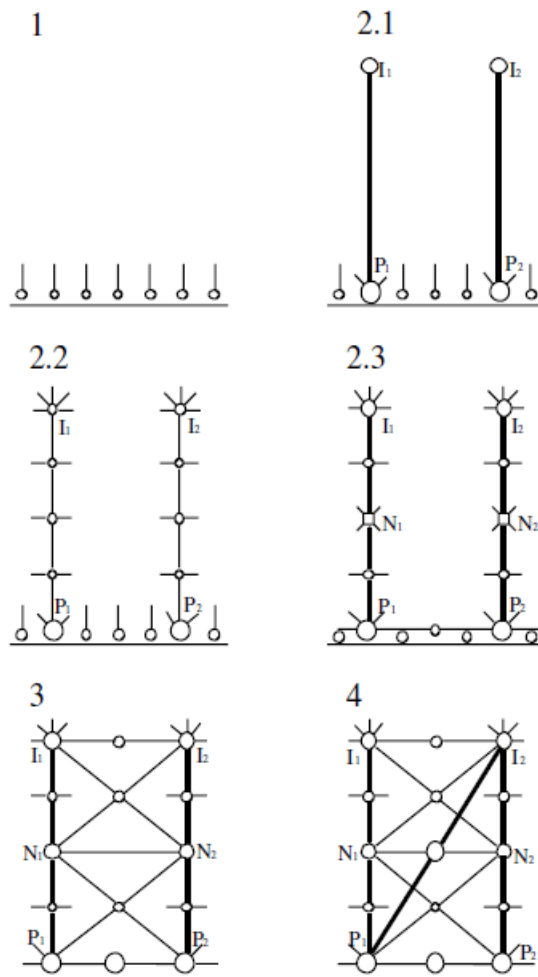


Figura.2.09. Modelo de E. Taaffe, R. L. Morrill y P.R.Gould,
Fuente: Gago y Serrano, 2002, pág.68

El modelo brinda una explicación de la evolución de la red vial, en función de objetivos económicos, de dominación política, de desarrollo de transporte o comercial, de ahí que las redes se desarrollan en función de dichos objetivos, de esta forma si el objetivo es el impulso de desarrollo económico, en función de una apertura comercial, del país hacia afuera, existe una tendencia del desarrollo hacia los puertos de salida del país, integrado con los centros de producción, comercial y aquellos necesarios para los servicios.

9. Posición teórica epistemológica para el estudio de la política pública de la infraestructura vial nacional en Costa Rica

La posición epistemológica de la investigación se fundamenta en: el Modelo de Estilo Nacional de Desarrollo a partir del planteamiento de Graciarena(1976) y Rovira (2004); el Modelo de Políticas Públicas de Subirats et al (2008); las Redes de Políticas Públicas a partir de Zurbrigeen (2007); el Neoinstitucionalismo; la Nueva Gestión Pública (NGP) a partir del Neo-Taylorismo, Costos de Transacción, Public Choice y la Teoría de la Agencia; el Modelo de Capacidad y Madurez (CMM); el Modelo de Calidad de la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puentes de España en función del Modelo de la Calidad Total; el Modelo de Taffe, Marrill y Gould sobre redes de carreteras, y las teorías de los intereses de actores a partir de los homines: bureaucratic, economicus, reciproccans, academicus, lo que se sintetiza en la Figura 2.10.

De conformidad con el entramado de las teorías anteriormente mencionadas, se considera que la política pública, acontece en un marco institucional, en que tienen lugar las reglas formales e informales y el juego de actores, cada uno con intereses, recursos y relaciones propios.

La política pública (PP) pretende brindar una solución a un problema público, que es aquel, que además de considerarse un problema social, se encuentra en la agenda pública, siendo el Estado mediante la PP, un proveedor de bienes y servicios, dirigidos a la ciudadanía, el que brinda mediante una serie de decisiones, intencionalmente coherentes, con participación de una gama de actores, públicos y privados.

La conceptualización problema público, la formulación y la implementación de la política pública, ocurre en un momento determinado, en un marco general del Estilo Nacional de Desarrollo de un país.

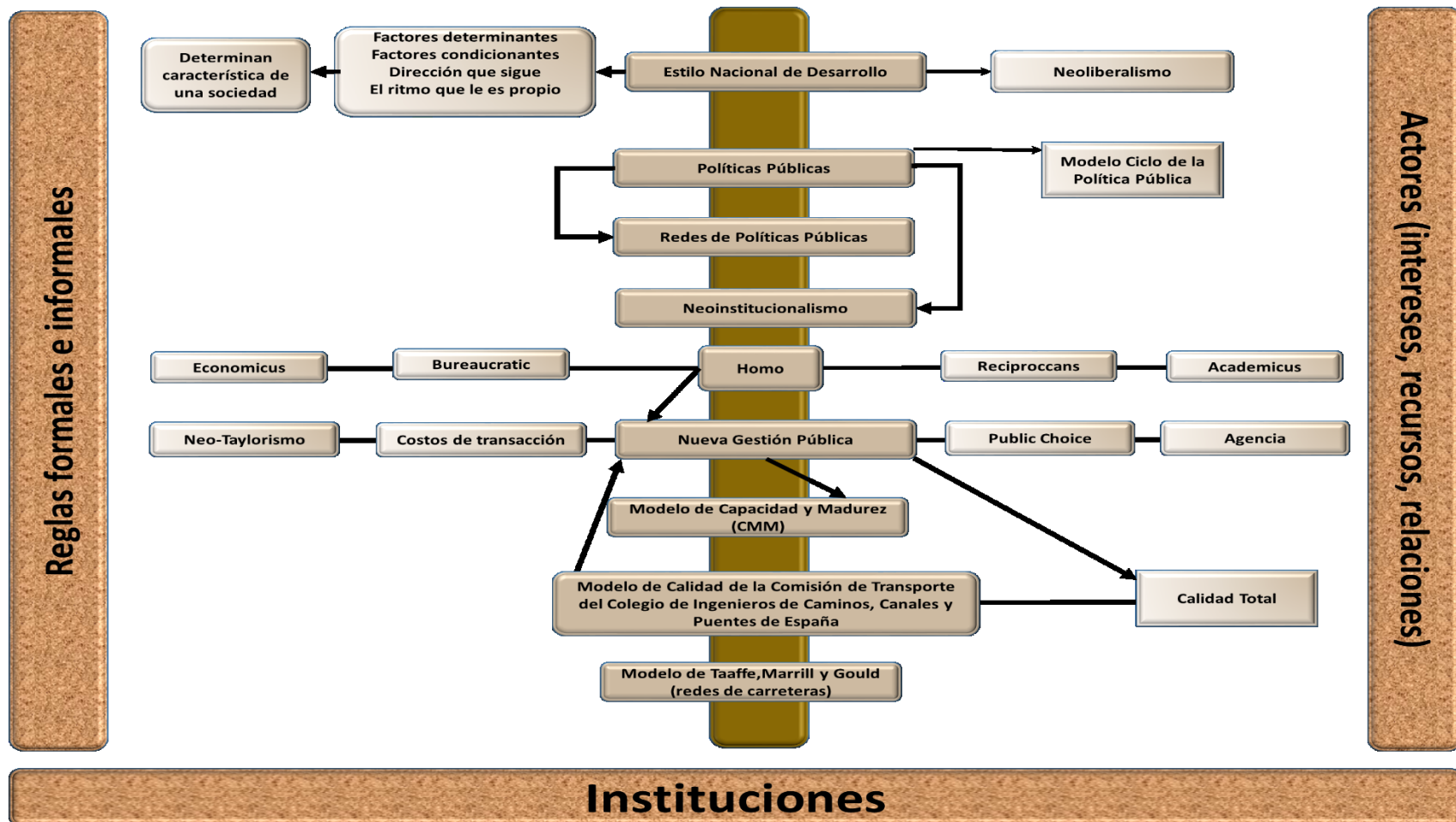


Figura 2.10. Estructura teórica de la investigación

En la formulación e implementación de la política pública no existe un actor preponderante, que por sí solo tome las decisiones correspondientes, sino existe una red de actores públicos, privados y para-estatales, que, mediante acuerdos, logrados a partir de la movilización de sus recursos, establecen las decisiones claves de formulación e implementación.

En su participación en las diversas etapas de una política pública, los actores persiguen intereses, los mismos son diversos, sin importar que los actores sean públicos o privados, de ésta forma, algunos siguen intereses egoístas, como lo señala la teoría del *homos economicus*, otros buscan el bienestar social, como son los *homos reciprocans*, algunos circunscriben sus intereses a zonas de comodidad como son los *homos bureaucratic*, y para el caso que nos ocupa, que es la Política Pública de la Infraestructura Social, intervienen también los intereses del *homos academicus*, interesados en la investigación, la curiosidad científica y técnica, y prestigio social.

La formulación de la política se conceptualiza a partir de las dos dimensiones del Modelo de Subirats et al (2008), referidos al Programa de Actuación Político Administrativo (PAPA) y al Acuerdo de Actuación Político Administrativo (APA), que materializa la política pública, el objetivo de la misma, los indicadores, los actores y las relaciones entre ellos, las reglas formales e informales y recursos de los actores.

En el PAPA y el APA, inciden el Estilo Nacional de Desarrollo, en tanto determina las características de la Sociedad en un determinado momento histórico, la Nueva Gestión Pública, con una orientación a resultados y a la transparencia; los actores, las redes de ellos y sus recursos, en tanto se toman decisiones sobre aspectos relacionados con la formulación de la PP, teniendo presente los intereses de cada uno de los actores.

La implementación de la política pública, también se conceptualiza a partir del Modelo de Subirats et al (2008), en sus dimensiones de los planes de acción, actos de implementación y procesos que interrelacionan actores, recursos e instituciones movilizadas.

La implementación de la política se ve influenciada por el Estilo Nacional de Desarrollo de un determinado momento histórico, en tanto tiene lugar en ese momento, así

como el marco institucional de ese estilo, con sus reglas formales e informales, los actores con sus recursos e intereses.

El criterio para interpretar la deficiencia de la red vial nacional, es el modelo de la calidad total, especialmente el de la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España (CTCCCP), en tanto considera aspectos fundamentales de gestión, recuperable en una política pública de infraestructura vial nacional, además, que indica, que la calidad, no se encuentra circunscripta únicamente a elementos de ingeniería, sino en función de la expectativa del cliente-ciudadano.

De conformidad Taaffe, Morrill y Gould, las redes de carreteras tienen a su interconectividad.

La gestión de la política pública, de conformidad con la transformación que ha tenido el estado, especialmente a partir de la década de los noventa, se establece a partir de los postulados de la nueva gestión pública, que además de la gestión fundamentada en resultados y transparente, incorpora herramientas y mejoras prácticas de la gestión privada al Estado, que permiten interpretar la gestión pública.

Congruente con la nueva gestión pública, es el hecho de considerar la calidad de la obra vial, como servicio, y no solamente como infraestructura, es decir, se incorpora el concepto de calidad total, no únicamente el concepto de control o verificación de calidad propia de los sistemas de manufactura, se considera en la calidad de las carreteras, principalmente las necesidades y satisfacción del usuario, que es visto como un cliente pero también como un ciudadano, respetando en forma paralela el medio ambiente y la legislación en general, no sólo las normas constructivas.

La política pública, tiene actores públicos claves, que son los responsables de los planes de acción y la ejecución de los mismos, para comprender estos, se hace necesario retomar el Modelo de Capacidad y Madurez (CMM por sus siglas en ingles), que retoma aspectos relacionados con la gestión, tales como la formalización de normativa y su eficaz implementación

El establecimiento de los instrumentos de recolección de información, así como las técnicas de investigación, que utilizamos en la presente investigación, en concordancia con la posición teórica, será abordada en el capítulo siguiente.

Hacia el capítulo siguiente, la estrategia de investigación

Seguidamente concretaremos el problema y el objeto de la investigación, identificaremos las variables estudiadas, así como los instrumentos para el levante de la información y análisis de la misma, en el capítulo 3, que es de estrategia de investigación.

CAPÍTULO III.

ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

En el capítulo se establece la estrategia de investigación que se siguió, que tiene como base principal la investigación cualitativa, misma que se complementa con la investigación cuantitativa, especialmente en cuanto a la utilización de estadísticas.

El capítulo se divide en los subcapítulos siguientes:

- i. Objetivos y problemas
- ii. Investigación cualitativa apoyada en investigación cuantitativa.
- iii. Periodo de estudio
- iv. Categorías y variables estudiadas
- v. Método cualitativo de investigación y método cualitativo de análisis.
- vi. Delimitación de la Investigación
- vii. Limitaciones del estudio
- viii. Síntesis de la estrategia metodológica

1. Objetivos y problemas

A partir de la problemática planteada en el capítulo I y en el desarrollo de las principales teorías, se definen los objetivos y problemas, que de seguida se plantean.

1.1. Pregunta general y preguntas específicas

Pregunta general

¿Por qué la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional formulada e implementada en el período 1998-2014, no logró resolver el problema público de la deficiente red vial nacional?

Preguntas específicas

¿Cómo y por qué la formulación de la política de infraestructura vial nacional, en el período 1998-2014, incidió en los resultados deficientes de la misma?

- i) ¿Cuál fue la lógica que estuvo como base para la reorientación de la política, en medio de la coyuntura de transformación que vivió el Estado en ese período?
- ii) ¿Cómo incidió la coherencia interna y externa de la política en sus resultados?
- iii) ¿Cómo se conceptualizó el problema público, la hipótesis causal y la hipótesis de intervención de la política? ¿Incidió esa conceptualización en los resultados deficientes de la política?
- iv) ¿Cuáles fueron y cómo incidieron las competencias, recursos de poder, visiones, lealtades, posturas, incentivos e intereses de los actores en la formulación de la política y los resultados de la misma?
- v) ¿Cuál fue y cómo afectó el marco institucional de la reorientación de la política, en los resultados de la misma?

¿Cómo y por qué la implementación de la política de infraestructura vial nacional, en el período 1998-2014, incidió en los resultados deficientes de la misma?

- i. ¿Cómo incidió la estructuración de los programas de gestión en los objetivos buscados con la reorientación de la política?
- ii. ¿Cuál fue la gestión administrativa de los programas de la política y cómo influyó en los resultados de la misma?

- iii. ¿Cuáles fueron los actos de implementación de la política, y cómo estos fueron afectados por otras políticas públicas nacionales o locales?
- iv. ¿Cuál fue la relación entre los actores, establecida por el diseño institucional y cómo afectó la misma los resultados de la política?

1.2.Objetivo general y objetivos específicos de la investigación

Objetivo general

Explicar los elementos que influyeron para que la reorientación de la política pública de la infraestructura vial, período 1998-2014, no lograra solucionar el problema público de la deficiente red vial nacional y proponer elementos sustanciales e institucionales, que deberían ser consideradas en una nueva reformulación de la política.

Objetivos específicos

- i. Determinar la incidencia del contexto y de las otras políticas públicas, en la reorientación de la política pública de la infraestructura vial, en el período 1998-2014.
- ii. Explicar el efecto que tuvieron el grado de coherencia interna-externa y el marco institucional de la reorientación de la política pública, en los resultados de la misma.
- iii. Identificar la red de actores, sus modos de interacción, recursos de poder, visiones, lealtades, posturas, incentivos, intereses, para determinar su incidencia en los resultados de la política, en su fase de implementación.
- iv. Explicar si los programas de la política fueron precisos, abiertos, amplios, asignaron los recursos adecuados, involucraron a los actores claves y tuvieron el nivel de calidad de la gestión requerido.
- v. Proponer elementos sustanciales e institucionales que brinden luz para una recomendación de redefinición del Programa de Actuación Político Administrativo (PAPA) de la política pública de la infraestructura vial nacional.

En el Cuadro 3.01, se realiza una relación entre las preguntas específicas de investigación y los objetivos específicos, en la fase de formulación.

La primera columna del Cuadro.3.01, contiene las preguntas específicas de la investigación, el segundo reglón la subpregunta general, y el tercer reglón los objetivos específicos, de tal forma, que se relaciona cada pregunta específica, con cada uno de los objetivos específicos, marcando con una x, los objetivos relacionados con la pregunta. De tal forma que la pregunta específica 7.2.1.1, se relaciona con los objetivos específicos 8.2.1 y 8.2.5, pero no con los objetivos específicos 8.2.2, 8.2.3 y 8.2.4, en tanto los primeros objetivos tienen una x, y estos últimos no la tienen, y así, sucesivamente con las preguntas siguientes.

En la Cuadro.3.02, se realiza una relación entre las preguntas específicas de investigación y los objetivos específicos, en la fase de implementación, con la misma relación que se estableció para la Cuadro .3.01.

Cuadro.3.01.
Relación entre preguntas específicas y objetivos específicos, fase de formulación

Preguntas específicas	Objetivos específicos				
7.2.1 ¿Cómo y por qué la formulación de la política de infraestructura vial nacional, en el período 1998-2014, incidió en los resultados deficientes de la misma? (Subpregunta general)					
	8.2.1. Determinar la incidencia del contexto y de las otras políticas públicas, en la reorientación de la política pública de la infraestructura vial, en el período 1998-2014.	8.2.2. Explicar la incidencia que tuvo el grado de coherencia interna y externa y el marco institucional de la reorientación de la política pública, en los resultados de la misma.	8.2.3. Identificar la red de actores, sus modos de interacción, recursos de poder, visiones, lealtades, posturas, incentivos, intereses, para determinar su incidencia en los resultados de la política, en su fase de implementación.	8.2.4. Explicar si los programas de la política fueron precisos, abiertos, amplios, asignaron los recursos adecuados, involucraron a los actores claves y tuvieron el nivel de calidad de la gestión requerido.	8.2.5. Proponer elementos sustanciales e institucionales que brinden luz para una recomendación de redefinición del Programa de Actuación Político Administrativo (PAPA) de la política pública de la infraestructura vial nacional.
7.2.1.1 ¿Cuál fue la lógica que estuvo como base para la reorientación de la política, en medio de la coyuntura de transformación que vivió el Estado en ese período?	xx				xx
7.2.1.2 ¿Cómo incidió la coherencia interna y externa de la política en sus resultados?	xx	xx			xx

7.2.1.3 ¿Cómo se conceptualizó el problema público, la hipótesis causal y la hipótesis de intervención de la política? ¿Inició esa conceptualización en los resultados deficientes de la política?		xx			xx
7.2.1.4 ¿Cuáles fueron y cómo incidieron las competencias, recursos de poder, visiones, lealtades, posturas, incentivos e intereses de los actores en la formulación de la política y los resultados de la misma?			xx	xx	xx
7.2.1.5 ¿Cuál fue y cómo afectó el marco institucional de la reorientación de la política, en los resultados de la misma?	xx		xx		xx

Cuadro.3.02.
Relación entre preguntas específicas y objetivos específicos, fase de implementación

Preguntas específicas	Objetivos específicos				
7.2.2 ¿Cómo y por qué la implementación de la política de infraestructura vial nacional, en el período 1998-2014, incidió en los resultados deficientes de la misma? (Subpregunta general)					
	8.2.1. Determinar la incidencia del contexto y de las otras políticas públicas, en la reorientación de la política pública de la infraestructura vial, en el período 1998-2014.	8.2.2. Explicar la incidencia que tuvo el grado de coherencia interna y externa y el marco institucional de la reorientación de la política pública, en los resultados de la misma.	8.2.3. Identificar la red de actores, sus modos de interacción, recursos de poder, visiones, lealtades, posturas, incentivos, intereses, para determinar su incidencia en los resultados de la política, en su fase de implementación.	8.2.4. Explicar si los programas de la política fueron precisos, abiertos, amplios, asignaron los recursos adecuados, involucraron a los actores claves y tuvieron el nivel de calidad de la gestión requerido.	8.2.5. Proponer elementos sustanciales e institucionales que brinden luz para una recomendación de redefinición del Programa de Actuación Político Administrativo (PAPA) de la política pública de la infraestructura vial nacional.
7.2.2.1 ¿Cómo incidió la estructuración de los programas de gestión en los objetivos buscados con la reorientación de la política?				xx	xx
7.2.2.2 ¿Cómo incidió la coherencia interna y externa de la política en sus resultados?	xx	xx	xx	xx	xx

7.2.2.3 ¿Cuáles fueron los actos de implementación de la política, y cómo estos fueron afectados por otras políticas públicas nacionales o locales?				XX	XX
7.2.2.4 ¿Cuál fue la relación entre los actores, establecido por el diseño institucional y cómo afectó la misma los resultados de la política?			XX		XX

2. Investigación cualitativa apoyada en investigación cuantitativa

Como se ha indicado en el capítulo anterior, la posición epistemológica de la investigación se fundamenta en: el Modelo de Estilo Nacional de Desarrollo a partir del planteamiento de Graciarena(1976) y Rovira (2004); el Modelo de Políticas Públicas de Subirats et al (2008); las Redes de Políticas Públicas a partir de Zurbruggen (2007); el Neoinstitucionalismo; la Nueva Gestión Pública (NGP) a partir del Neo-Taylorismo, Costos de Transacción, Public Choice y la Teoría de la Agencia; el Modelo de Capacidad y Madurez (CMM); el Modelo de Calidad de la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puentes de España en función del Modelo de la Calidad Total; el Modelo de Taffe, Marrill y Gould sobre redes de carreteras, y las teorías de los intereses de actores a partir de los homós: bureaucratic, economicus, reciproccans, academicus, lo que se sintetiza en la Figura 2.10.

La investigación es principalmente cuantitativa, pero hace uso de estadísticas, por tanto también es cuantitativa, lo que la califica como una investigación mixta: cualitativa-cuantitativa.

Es investigación cualitativa, en tanto se requirió interpretar y tomar posición frente al objeto de estudio en varios momentos de la investigación. La investigación cualitativa, a veces referida como investigación naturalista, fenomenológica (Hernández, Fernández y Baptista, 2006), se origina cuando el investigador genera un grupo de interpretaciones dentro de su propio contexto, a fin de explicar el fenómeno por o investigado (Hernández et al, 2006, Valles, 1997 y Suarez, 2007).

Según Suárez (2007), la investigación cualitativa puede:

ser entendida como un conjunto de interpretaciones de prácticas materiales que llevan a cabo actores sociales en su ámbito natural para lograr dar sentido al fenómeno estudiado. Busca identificar él o los significados que este fenómeno tiene para los propios actores. La investigación interpretativista de base cualitativa utiliza un amplio rango de prácticas o métodos interpretativos [...], para aumentar la comprensión del fenómeno. (Suárez, 2007, pág. 145).

De conformidad con Manuel Francisco Suárez Barraza (2007), quien a su vez se basa en Denzin y Lincoln (2000), Patton (2002), y Ritchie y Lewis (2003), la investigación cualitativa, involucra, en varios momentos de la investigación, el punto de vista individual

del investigador sobre la realidad cercana al objeto o sobre el objeto mismo, que su fundamenta principalmente en la posición teórica que previamente ha establecido. El investigador es el “instrumento”; estudia un limitado número de casos o parte de una población, que en ricas descripciones permiten un análisis a profundidad y detallado del objeto de investigación.

Suárez (2007) coincide con Hernández et al (2006) y Valles (1997), en que la investigación cualitativa, permite entregar explicaciones directamente asociadas al fenómeno estudiado, aunque Suarez señala que es muy adecuada cuando el objeto de la investigación es la exploración-descriptiva, Hernández et al (2006), la considera pertinente para toda clase de investigación en las ciencias sociales, pero asimismo dichos autores le reconocen la fuerza explicativa inherente a dicha clase de investigación.

La selección de una estrategia (o técnica) para una investigación cualitativa depende, como mínimo, de cuatro factores elementales (Merriam, 1998, Patton, 2002).

- i. La disciplina en la que se investiga.
- ii. La pregunta de la investigación por resolver.
- iii. De la posición teórica que previamente asumió el investigador.
- iv. El resultado que se desea obtener con el estudio (marco conceptual, teoría, descripción).

Dichas estrategias o técnicas de la investigación cualitativa son entendidas

como procedimientos que proveen dirección a la investigación, a un nivel más operativo y aplicado, permitiendo en conjunto con la teoría seleccionada para ayudar a la interpretación del fenómeno en estudio a orientar al investigador a través de todo su trabajo empírico. (Suárez, 2007, pág. 147).

Las diferentes estrategias y técnicas para abordar la investigación cualitativa, mostradas por diferentes autores, entre otros Suárez (2007), Miles y Huberman (1994), Denzin y Lincoln (1994), Merriam (1998), Bernard (2000), Patton (2002), Morse y Richards (2002) y Creswell (2003), tienen las siguientes características en común (Mason, 1996 y Suarez, 2007):

- i. Es fundamentalmente “interpretativa”. Esto significa que, en algún momento de la investigación, el investigador debe responsabilizarse de su visión personal, e incluso

asumir una posición basada en la interpretación, ya que, al tratar de comprender el mundo social, lo está interpretando.

- ii. El investigador cualitativo debe estar presente en el lugar de los hechos o donde ocurrieron los mismos, con el propósito de que “capte” el contexto en que los fenómenos y los actores tienen lugar, cuando así lo permite el periodo de estudio. Lo que no siempre es posible, en especial cuando el periodo de estudio, se remonta a décadas en el pasado.
- iii. Se fundamenta en métodos flexibles y sensibles al contexto social, para generar datos, que luego interpreta.
- iv. La interpretación del fenómeno estudiado se ajusta continuamente, mientras se avanza y se profundiza en su estudio, el cual emerge de acuerdo con las etapas abarcadas y las nuevas.
- v. Énfasis en el análisis y en la explicación holística. El fenómeno se explica como un todo integrado y global que, en definitiva, determina exactamente la forma en que se comportan las partes. No puede ser explicado por las partes que los integran, o sea no se deben considerar aisladamente ni por separado, sino que la comprensión es sobre el sistema.
- vi. El efecto Verstehen: El investigador, para interpretar, debe ser capaz de ponerse en el lugar del otro, y así, escrudinar las partes ocultas del fenómeno estudiado; de ahí que el investigador interpreta subjetivamente lo más objetivamente posible.

El presente estudio tiene, las características, que la hacen susceptible de la investigación cualitativa, siguientes:

- i. Complejidad. La implementación de la política pública de la infraestructura vial nacional ocurre en un marco institucional altamente complejo; por la heterogeneidad de actores y sus recursos, así como por las reglas formales e informales que la regulan, por lo que el contexto político en que se desarrolla es cambiante y convulso, que responde a la concurrencia de actores diversos (empresarios, autoridades públicas, medios de comunicación, redes sociales), prácticamente todos los ciudadanos sus alianzas y estrategias, también diversas. En estudios de fenómenos complejos, la metodología cualitativa permite descubrir y capturar la esencia de esa complejidad, e incorporarla en resultados, en función

del problema y del objetivo de estudio. Sin que esto signifique, que del todo deba renunciarse al análisis cuantitativo, en tanto este último puede sustentar algunos hechos, e interpretaciones de ellos (Suárez, 2007, Muñoz, 2013). En la presente investigación, el análisis cualitativo, se encuentra respaldado, en series estadísticas, de variables claves, como son el presupuesto, la flota vehicular, indicadores como el IRI, entre otros.

- ii. Novedad. Pese a que la política pública de la infraestructura vial nacional tiene incidencia en el desarrollo económico del país y es de interés constante de la ciudadanía no se ha estudiado como “política pública”. Por el contrario, los estudios se han centrado en la calidad de la obra vial, es decir, en su manufactura, cuyos estudios realizados en los laboratorios son propios de las ciencias exactas o naturales. En consecuencia, no ha sido abordado el tema de la infraestructura vial nacional desde el ámbito de la ciencia social. Ha imperado, por tanto, la premisa de la carretera como obra y no la carretera como servicio. De ahí, que el análisis de investigaciones realizadas en el país, se encuentran sustentadas en análisis cuantitativos, como los realizados por la Lanamme. La novedad de la presente investigación, es abordaje desde lo cualitativo, sin dejar de lado lo cuantitativo.
- iii. La posición teórica asumida, debido a que en ella se toma posición teórica frente al fenómeno de estudio, la necesidad aprehensión e interpretación de aspectos cualitativos de los actores, como son las estrategias, motivaciones, intereses, lealtades; de las instituciones como son las reglas no formales de las mismas; ubicando a instituciones y actores, en un momento coyuntural específico.

La investigación es también cuantitativa, en tanto tuvo que apoyarse, en estadísticas, que ilustran la magnitud de la problemática estudiada, que permitieron, fundamentar y complementar, la interpretación del fenómeno estudiado.

La investigación cuantitativa trata de determinar la fuerza de asociación o correlación entre variables, la generalización y objetivación de los resultados (...). Tras el estudio de la asociación o correlación pretende, a su vez, hacer inferencia causal que explique por qué las cosas suceden o no de una forma determinada. (Fernández y Pértegas, 2002, pág.1).

El objeto de estudio, que es la política pública de la infraestructura vial nacional, se estudió principalmente desde lo cualitativo, sin dejar de lado lo cuantitativo, lo que sería

novedoso, en tanto las investigaciones que se han realizado sobre ese objeto de estudio, provienen principalmente de un análisis cuantitativo. Lo anterior, aunado a la necesidad de interpretar el fenómeno a lo largo de la investigación a partir de las teorías señaladas, la importancia, la novedad y la posición teórica asumida hacen que el estudio sea susceptible de la investigación cualitativa.

La infraestructura vial nacional es de suma interés en Costa Rica, por la incidencia que tiene en el desarrollo económico. La inversión, en los últimos diez años, alcanza los 3.700 millones de dólares; de hecho, la red vial nacional es el mayor activo del Estado y está presente en la cotidianidad de la ciudadanía. Los eventos ocurridos en la Administración Arias Sánchez (2006-2010), tales como los problemas con el puente sobre el Río Virilla en la Autopista General Cañas (denominado popularmente como el Puente de la Platina), durante esa y la siguiente Administración (Chinchilla Miranda 2010-2014) no se les brindó solución. La alcantarilla (2012) sobre esa misma autopista y el denominado “hueco” en la circunvalación (2013-2014) tuvieron un gran impacto sobre la sociedad costarricense, ya que su ocurrencia, así como la solución cambió la cotidianidad del país. Estos eventos tuvieron un efecto directo sobre los sectores productivos, educativos, comerciales, laborales, entre otros; e indirectos, en toda la sociedad costarricense. Otro de los proyectos de la Administración Chinchilla la ruta 1856 (popularmente conocida como la trocha) incluso se convirtió en un ejemplo de corrupción que indignó al pueblo costarricense.

Antes de la reorientación de la política de la infraestructura vial nacional, en el año 1998, el problema público de la deficiente red vial nacional, estuvo presente en la campaña electoral para la elección presidencial del periodo (1994-1998), en el que fue electo José Figueres Olsen, pero el tema, pese a la reorientación de la política, siguió estando presente en las campañas electorales realizadas de 1998 hasta el 2014. La solución a la deficiente red vial nacional, es una de las constantes promesas de campaña electoral, en el periodo 1998-2014, y estuvo también presente, el 08 de mayo³², en la toma de posesión, de los hoy expresidente Rodríguez Echeverría (1998-2002), Pacheco de la Espriella (2002-2006), Arias Sánchez (2006-2010), Chinchilla Miranda (2010-2014), Solís Rivera(2014-2018).

³² Día en que se realiza el traspaso de poderes en Costa Rica, cada 4 años.

Las obras viales que son parte de la red vial nacional, han sido objeto de manifestación del poder y de instrumentos para atracción de votos, de los presidentes de la República de 1998-2014, observamos a todos ellos inaugurando obras de la red vial nacional, ejemplo de ello son: i) el puente que comunicaba a Intel con la Autopista General Cañas, en la última semana en 1998 de la Administración Figueres Olsen; ii) cinco puentes mayores sobre los ríos Virilla, Ciruelas y Grande y las quebradas Concepción y Salitral, en diciembre de 2001, en la Administración Rodríguez; iii) la ampliación de la Carretera Interamericana, 32 kilómetros desde el puente sobre el Río Jilguero hasta el puente sobre el Río Convento, camino a Buenos Aires y la ampliación a cinco carriles de Palmares al puente sobre el Río San Isidro, en el 2005, en la Administración Pacheco de la Espriella; iv) la Autopista a Caldera, en semanas previas a las votaciones de 2010, en la Administración Arias Sánchez; y v) la Carretera Juan Rafael Mora Porras en la Administración Chinchilla Miranda. Estas obras de la red vial nacional, se inauguran en las últimas semanas de cada administración, o cercanas a eventos electorales.

Esta manifestación política de la obra vial, es uno de los elementos que aunado, a la importancia de la red vial nacional para el desarrollo económico nacional, y para la cotidianidad de la ciudadanía, que demuestra, la importancia de estudiar la política pública de la infraestructura vial nacional.

3. Periodo de estudio

El periodo de estudio que abarca la investigación inicia en 1998 en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), con la gestión de la política y con la publicación y rige de la Ley 7798 con la que se reorienta la política pública de la infraestructura vial nacional y se crea el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), ente ejecutor de dicha política y concluye el 08 de mayo de 1998, fecha de la emisión del Decreto Ejecutivo 38489-MP-MOPT, mediante el que la administración Solís Rivera (2014-2018) declara de interés público la intervención de 12 puentes y 9 alcantarillas de la red vial nacional, con “fin de salvar vidas y bienes, evitar el sufrimiento y atender manera oportuna la necesidad de los afectados” (2008: numeral V).

4. Categorías y variables por estudiar

Debido a que la investigación es mixta (Principalmente cualitativa con apoyo de instrumentos de la investigación cuantitativa), se hizo uso de la categoría para la recolección y análisis de la información relacionado con la investigación cualitativa y la variable para los instrumentos de la investigación cuantitativa.

4.1. Categorías

De conformidad con Herrera, Guevara y Harold-Munster(2015), en la investigación cualitativa la categoría denota un tópico en sí mismo, que puede ser desagregada en subcategoría, que surgen en la investigación, a partir de las preguntas y objetivos de la investigación.

Las categorías y subcategorías surgen de procesos apriorísticos, y en el transcurso de la investigación (Elliot, 1990).

Hay que admitir cierta semejanza con la función similar que cumplen las variables y los indicadores en los modelos cuantitativos, pero donde la diferencia clave está en que estas categorías y subcategorías, por muy apriorístico que sea el diseño, no excluyen la posibilidad de que el investigador, a partir de su sensibilidad, incorpore los aspectos emergentes surgidos desde el propio proceso investigativo, lo que no ocurre en los primeros.

Un elemento central en el análisis del dato cualitativo es lo que denomina convergencia. Identificar las convergencias significa elucidar los conceptos y los puntos de vista esenciales y descubrir sus afinidades y asociaciones. Este proceso conduce a un sistema clasificadorio (Herrera et al, 2015, pág.15).

De conformidad con el objeto de investigación, lo que interesó fue el estudio de las fases de formulación e implementación de la política pública de la infraestructura vial nacional periodo 1998-2014, de ahí que las categorías y subcategoría se definieron en función de dicho objetivo.

Tomando en consideración las fases de formulación e implementación de la política pública, inspirados en el modelo de Subirats et al (2008), bajo una base neoinstitucionalista, y en concordancia con algunos elementos del modelo de calidad de la infraestructura vial de la Comisión de Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España (CTCCCP) (denominado libro verde), de 2006, ambos referidos en el

capítulo anterior, se definen una serie de categorías y subcategorías, como se indica a continuación.

4.1. 1. Categorías de la fase de formulación

Las categorías estudiadas en la fase de formulación, tuvieron como eje fundamental el modelo de Subirats et al (2008) al que se ha hecho referencia en el capítulo 2, concordante con la posición teórica asumida frente el fenómeno en estudio.

De esta forma se analizó el programa de actuación político-administrativo (PAPA) y el Acuerdo de Actuación Político Administrativo (APA), analizándose las variables que se indican a continuación.

Del Programa de Actuación Político-Administrativo (PAPA), como se puede observar en la figura 3.1, se analizó lo siguiente:

i. Objetivos de la política: Los objetivos

definen estado que se considera satisfactorio (o mejor escenario de partida) y que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada. Describen, por así decirlo, el estado social deseado en un momento y ámbito de acción determinado una vez que el problema ha sido asumido como tal y se ha tratado de buscarle una respuesta. (Subirats et al, 2008, pág.155).

ii. Los elementos evaluativos. Los PAPAs de las políticas que operan con objetivos relativamente concretos, incluyen indicadores acerca del cumplimiento o no, de esos objetivos, mediante el establecimiento de indicadores, por lo que se establece claramente la unidad de medida, el periodo, así como los rangos de cumplimiento. (Subirats et al, 2008).

iii. Los elementos operativos (instrumentos de intervención, medidas): En el PAPA los elementos operativos

definen las modalidades de intervención (o las medidas previstas) para alcanzar los objetivos de una política pública. Además, concretizan la hipótesis de intervención y precisan la hipótesis causal toda vez que definen los grupos-objetivo a los que tales medidas se aplican.” (Subirats et al, 2008,pág.155)

iv. Los acuerdos: El PAPA “designan las autoridades y los servicios administrativos competentes (actores públicos) así como las reglas institucionales necesarias para la implementación de la política pública. Atribuyen asimismo los diversos recursos

necesarios para llevar a cabo estas nuevas actividades.” (Subirats et al, 2008,pág.159).

- v. Elementos procedimentales: Las políticas públicas definen la forma en que interactúan los actores que intervienen en ella, pero a su vez, deben seguir los procedimientos propios de un Estado de Derecho, y por ello, deberá vigilarse el cumplimiento estricto de ello.

Del Acuerdo de Actuación Político Administrativo (APA) se analizó lo siguiente:

- i. Cantidad y tipo de actores: En el APA se encuentran participando una serie de actores, algunas veces pocos otras veces muchos, a su vez estos actores pueden ser homogéneos o heterogéneos entre sí.
- ii. Grado de coordinación horizontal:

APA integrado versus fragmentado: En el APA La fragmentación político-administrativa no resulta automáticamente de una estructura compleja que incluya un gran número de actores. Su manifestación más frecuente es la ausencia de coordinación (horizontal) sustantiva, debido habitualmente al hecho que los actores pertenezcan a organizaciones administrativas o a “medios regionales” divergentes, incluso opuestos, debido a sus tareas primarias respectivas y a los intereses que representan y defienden.” (Subirats et al, 2008, pág.173).
- iii. Grado de coordinación vertical: APA integrado versus atomizado: La identificación de la coordinación entre entes de diferentes niveles, a partir de la Ley General de Administración Pública, oficializada en 1978, entonces es necesario analizar la política pública, en la relación al sector que pertenecen, y especialmente la relación entre el ministerio como rector de sector y los entes que conforman el sector.
- iv. Grado de centralización de los actores clave: En el APA puede existir un actor central al que se encuentren subordinados otros actores, o por lo contrario actores igualitarios.

La centralidad de un actor, elemento a veces significativo para explicar la calidad final de algunos productos de las políticas públicas, se refiere tanto a la dimensión vertical como a la dimensión horizontal de los APA. Un actor puede ser dominante en determina nivel jerárquico, es decir, con respecto tanto a la dimensión vertical como a la dimensión horizontal.” (Subirats et al, 2008, pág.176).

- v. Grado de politización en referencia al grado de burocratización: En las políticas públicas existen actores políticos (diputados, alcaldes, candidatos, entre otros), que muchas veces imponen sus criterios o preferencia, pero en otros casos el criterio que impera es el de los profesionales que forman la burocrática. Entre mayor relevancia tengan los actores políticos y menos la burocracia, entonces estaría relacionada con la cantidad y calidad de los productos o servicios de la política.
- vi. Contexto que fijan las otras políticas públicas: homogeneidad versus heterogeneidad. La política pública en estudio debe ser estudiado en referencia a otras políticas públicas, que la puede complementar, neutralizar o incluso revertirla.

El margen de maniobra del APA de la política pública que se esté analizando depende de manera importante del contexto que fijan otras políticas públicas. Esta influencia puede ser un apoyo o, por el contrario una amenaza, para los actores del APA de la política pública estudiada. Ello dependerá de las competencias y tareas que asuman los actores públicos que de manera exclusiva o paralela llevan a cabo funciones en otras políticas públicas (Subirats et al, 2008, pág.177).

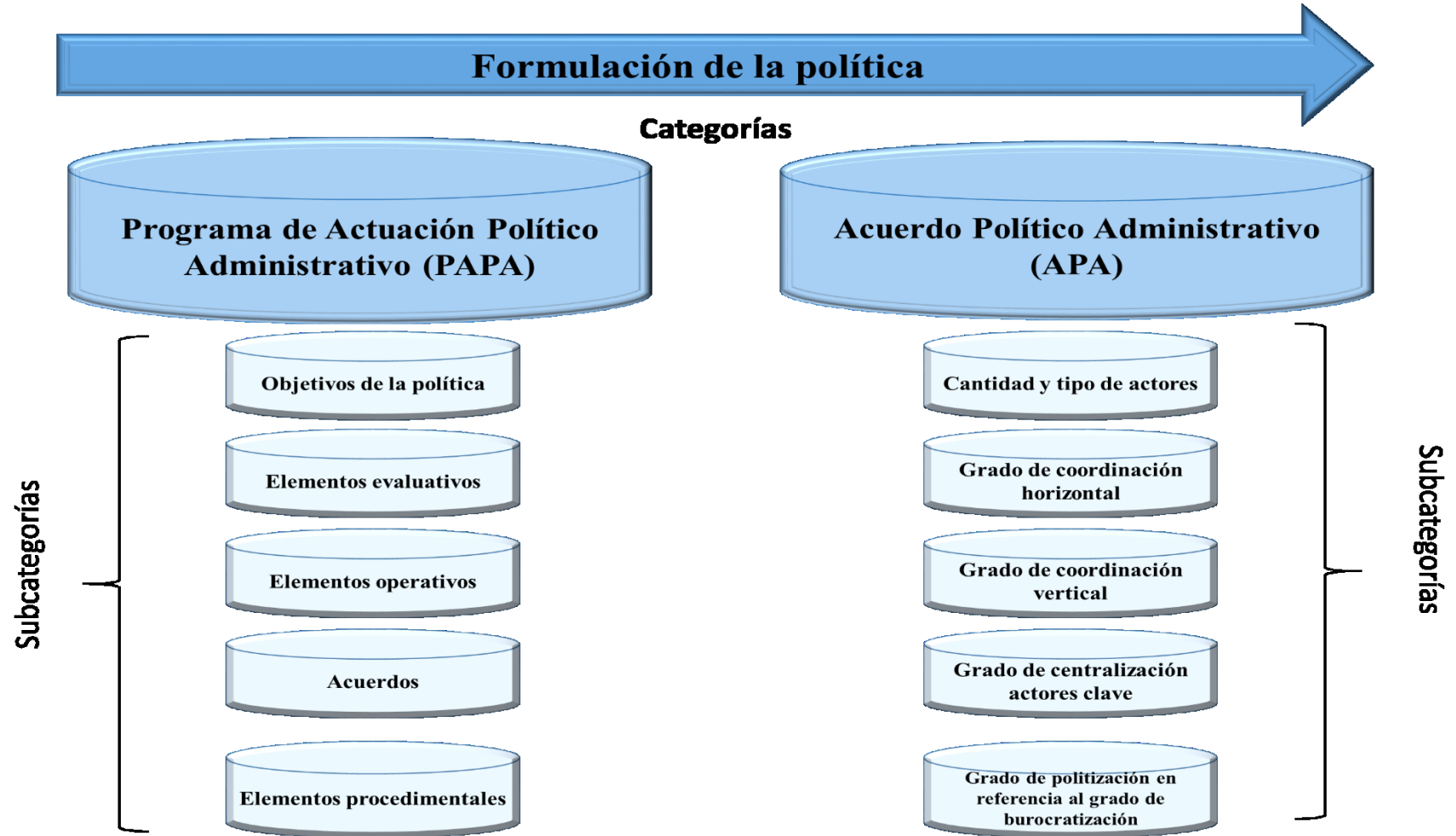


Figura 3.01. Categorías y subcategorías de la formulación de la política Pública

4.1.2. Categorías de la fase de implementación

Las categorías estudiadas en la fase de implementación, se bien tienen como base fundamental el modelo de Subirast y otros (2008), no se cumplió con la totalidad con el mismo, ya que se retoman aspectos conceptuales, tales como la relación entre planes de acción y proyectos, así como la participación de actores, sus recursos e instituciones movilizadas, pero al que se ha hecho referencia en el capítulo 2, concordante con la posición teórica asumida frente el fenómeno en estudio, pero se modificó considerando el nivel de centralización que tiene el Estado de Costa Rica, que consiste en centralizar aspectos de contratación, presupuesto, recursos humanos y programas, además de conformidad con la teoría de la calidad, en que se considera la figura del proveedor (Henderson, 2011, Duque, 2005, Mendoza et al, 2001), se consideró el mismo como actor.

Las categorías las podemos agrupar en las dimensiones siguientes:

- i. Planes de acción y proyectos.
- ii. Procesos: actores, recursos e instituciones movilizadas.
- iii. Gestión.

Es necesario indicar que al referirnos a los actos formales de implementación, así como a los procesos, actores y recursos e instituciones movilizadas en esos actos formales, estudiamos los proyectos viales, que se incluyeron desde los programas de desarrollo nacional, los planes del sector transportes y en los programas operativos institucionales (POIS) del Consejo Nacional, brindándosele una trazabilidad a la inclusión del proyectos en las diferentes etapas programáticas, incluyendo el presupuesto, hasta sin conclusión, sin entrar al estudio propiamente del expediente de contratación o de administración de la contratación.

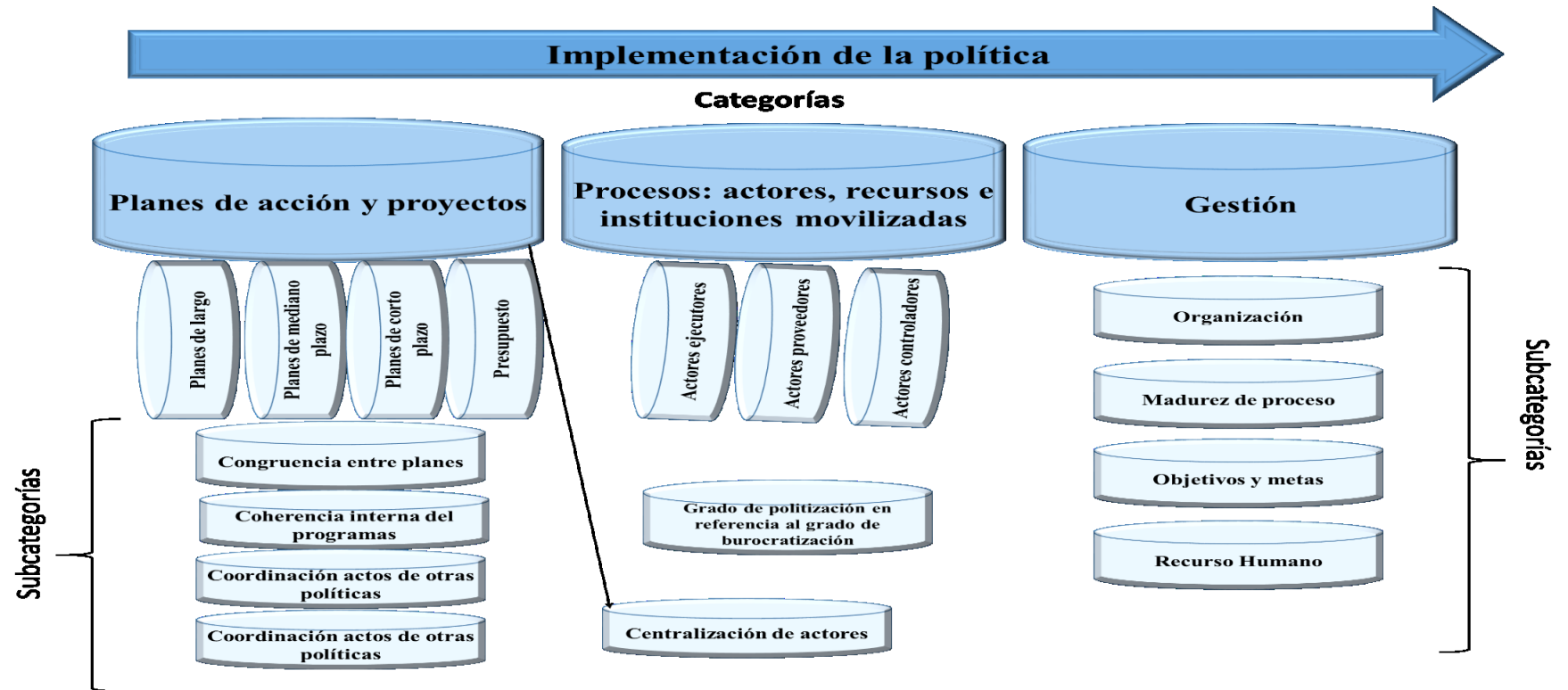


Figura 3.02. Categorías y subcategorías de la implementación de la política

Planes de acción y proyectos. En la política de infraestructura vial nacional el producto final de la política (outputs) son los proyectos, que se encuentran comprendidos en los presupuestos y en los diferentes programas.

Estos planes de acción son de diferente nivel, desde el nacional, sectorial e institucional.

De ahí que se estudiaron los planes y presupuestos siguientes:

- i. El Plan Nacional de Desarrollo de las administraciones siguientes: Rodríguez Echeverría (1998-2002), Pacheco de la Espriella (2002-2006), Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014).
- ii. El Plan Nacional de Transporte, 1995-2010 y el Plan Nacional de Transporte 2011-2035)
- iii. Los planes quinquenales del Conavi 2000-2004, 2005-2009, 2010-2013
- iv. Los programas anuales operativos y programas operativos institucionales, del 2000 hasta el 2014.
- v. Los presupuestos desde el año 1998 al 2014.

Se estudió lo siguiente:

- i. Congruencia entre los diferentes planes desde el nivel nacional hasta el nivel institucional.
- ii. La congruencia entre planes del mismo nivel.
- iii. Coherencia interna de los programas.
- iv. Coordinación con los actos de otras políticas públicas.
- v. Participación de los actores en la oficialización y ejecución de los planes
- vi. Estudios previos para la realización de proyectos.
- vii. Coordinación horizontal y vertical entre los diferentes actores.
- viii. Grado de apertura en función de la centralización de actores.
- ix. Proyectos programados en función de los proyectos realizados.
- x. Proyectos en ejecución de la política en relación a proyectos de otras políticas.
- xi. Comunicación de los proyectos programados, en ejecución y realizados.
- xii. Procesos: actores, recursos e instituciones movilizadas.

Se estudió la relación entre los diferentes actores de la política pública, en particular de los actores controladores, ejecutores y proveedores, considerando las relaciones de poder entre los actores, así como a lo interno de esos actores, las relaciones conflictivas o de cooperación.

Se estudiaron los actores a partir del modelo siguiente:

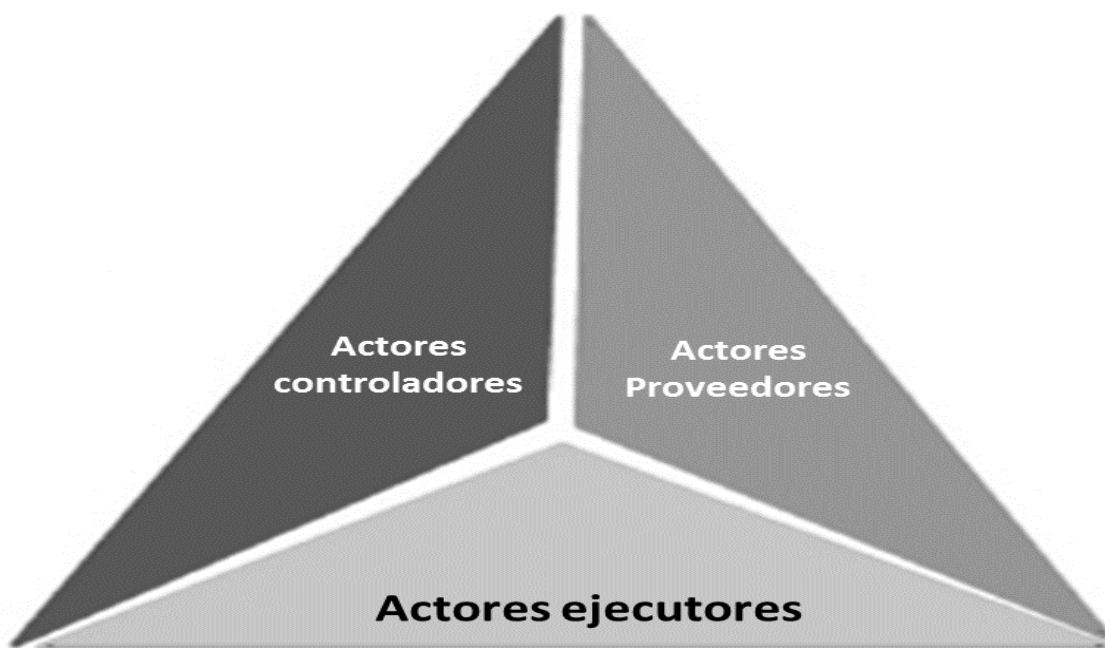


Figura.3.03. Actores de la política pública.

Los actores controladores son aquellos que monitorean la implementación de la política pública o que brindan alguna autorización para el uso de los recursos o variación de la gestión. Estos actores los dividimos en estatal vinculante, públicos no vinculantes y privados, ya que el criterio vinculante de un actor afecta directamente la implementación de la misma.

Los actores ejecutores son aquellos responsables de la ejecución de la política pública.

Los actores proveedores son aquellos que proveen servicios o bienes, como insumos para la política pública, estos actores los dividimos en estatales, públicos no estatales y privados, debido a que tienen una natura jurídica que determinan su institucionalidad.

Dicho modelo que se utiliza es similar al de Subirast, Knoepfel, Larrue y Varones (2008), pero no igual, en tanto a los actores se les brinda otra connotación en función de la política de

infraestructura vial nacional, y considerando para el caso de Costa Rica, que existe un fuerte grado de centralización en los entes públicos.

Los actores con sus poderes, estrategias, alianzas, e intereses, son parte del escenario institucional y claves para que los actos relacionados con la política ocurran, de ahí, que se hizo necesario de relación de los actores, estableciendo de conformidad a la teoría neoinstitucional, a los actores claves. Los actores, provienen del estado, la sociedad civil y el mercado, y de conformidad a ello, responden a diversos intereses, estableciendo acciones para cumplir con esos intereses.

Es la valoración de la gestión realizada por el CONAVI

La gestión del actor ejecutor de la política pública el Conavi, como se puede visualizar en la Figura 3.02, se estudió a partir de:

- i. Organización del actor.
- ii. Madurez de procesos y procedimientos: Mide la madurez alcanzado por los procesos y procedimientos en la gestión.
- iii. Ejecución presupuestaria: Establece el nivel de ejecución en el presupuesto
- iv. Cumplimiento de objetivos y metas del Programa Operativo Institucional: Cumplimiento de metas institucionales.
- v. Perfil de los funcionarios: Establece la definición de perfiles de funcionarios y el cumplimiento de los mismos.
- vi. Captación del recurso del Fondo Vial Nacional Verifica la captación de los recursos del Fondo Vial Nacional establecido por la legislación.
- vii. Indicadores de la Contraloría General de la República, sólo considerado para el año 2012, 2013 y parte del 2014, en tanto sólo para estos años existe información. Los indicadores son en planificación, financiero, control interno, contratación administrativa, presupuesto, tecnologías de la información, servicio al usuario y recursos humanos.

En el Cuadro 3.03. se puede visualizar las categorías y subcategoría, en función de las dos fases en estudio, la formulación y la implementación, de la política pública.

En el primer rectángulo, refiere a la fase de formulación de la política, el mismo se divide en dos rectángulos de menor tamaño, en cada uno se identifican las categorías de la fase de formulación, que son el Programa de Actuación Político-Administrativo (PAPA) y al Acuerdo de Actuación Político Administrativo (APA), a su vez cada categoría se divide, en subcategorías, de tal forma que para el primer caso, el PAPA, las subcategorías serían los objetivos, los elementos evaluativos, los elementos operativos, los acuerdos y los elementos procedimentales, para la segunda categoría, el APA, se divide en las subcategorías cantidad y tipo de actores, coordinación horizontal, coordinación vertical, grado de centralización de los actores clave, grado de politización, beneficiarios y contexto en que se formula la política.

La fase de implementación, se identifica con el rectángulo del mismo nombre, que se divide en tres categorías que son los planes de acción y proyectos; los actores, recursos e instituciones movilizadas, y cada una de esas categorías se dividen en subcategorías.

Cuadro.3.03
Relación de los objetivos, con las categorías de las fases de formulación e implementación.

Grupo de categorías		Objetivos específicos				
		Determinar la incidencia del contexto y de las otras políticas públicas, en la reorientación de la política pública de la infraestructura vial, en el período 1998-2014	Explicar la incidencia que tuvo el grado de coherencia interna y externa y el marco institucional de la reorientación de la política pública, en los resultados de la misma.	Identificar la red de actores, su modos de interacción, recursos de poder, visiones, lealtades, posturas, incentivos,	Explicar si los programas de la política fueron precisos, abiertos, amplios, asignaron los recursos adecuados, involucraron a los actores claves y tuvieron el nivel de calidad de la gestión requerido	Proponer elementos sustanciales e institucionales que briden luz para una recomendación de redefinición del Programa de Actuación Político Administrativo (APA) de la política pública de la infraestructura vial nacional
Formulación	Programa de Actuación Político-Administrativo	xx	xx			xx
	Acuerdo de Actuación Político Administrativo (APA)	xx	xx	xx	xx	xx
Implementación	Planes de acción y procesos	xx	xx		xx	xx
	Procesos: actores, recursos e instituciones movilizadas		xx	xx	xx	xx
	Gestión	xx	xx		xx	xx

4.2. Variables

Aunque la investigación es fundamentalmente cualitativa, se hizo necesario apoyarse en la investigación cuantitativa, para la validación de la interpretación del fenómeno en estudio, especialmente en estadísticas.

De acuerdo con Hernández et al

Una variable es una propiedad que puede variar (adquirir diversos valores) y cuya variación es susceptible de medirse [...] la variable se aplica a un grupo de personas u objetos, los cuales pueden adquirir diversos valores respecto a la variable [...]. Las variables adquieren valor para la investigación científica cuando pueden ser relacionadas con otras (formar parte de una hipótesis o una teoría). En este caso, se les suele denominar “constructos o construcciones hipotéticas”. (Hernández et al, 1997, pág.82).

De conformidad con el objeto de investigación, lo que interesó fue el estudio de las fases de formulación e implementación de la política pública de la infraestructura vial nacional periodo 1998-2014, de ahí que las variables que se definan deben estar en función de dicho objetivo.

Como se puede observar en la Figura 3.04, como complemento con las categorías y subcategorías antes mencionadas, se definieron una serie de variables principales, y unas cuantas subvariables, utilizadas como complemento del análisis cuantitativo.

Un grupo de variables, que se utilizaron para la comprensión de la demanda por servicios en la red vial nacional, lo conforman las variables siguientes: vehículos en circulación, la población, los turistas y las mercancías transportadas por la red. Por la red, se requiere transportar personas y mercancías, de ahí, que existe una mayor demanda de los servicios, en tanto existan más personas que requieran movilizarse a través de ellas, más vehículos y mercancías en tránsito.

Las variables financieras, utilizadas en la investigación se relacionan con los ingresos presupuestarios, los egresos presupuestarios, relacionados con la política, así como los presupuestos por proyectos. En tanto reflejan estas variables los recursos con que se cuentan para hacer frente al requerimiento de la red vial nacional.

Tres variables, recurrentes, se utilizan en la investigación, para valorar la calidad de la red vial nacional, que son los utilizados por Lanamme, y por las autoridades del Mopt y el Conavi, que son el FWD, GRIP y el IRI, que explicamos ampliamente en el capítulo 1 de la presente investigación. Se utilizan, otros indicadores de menor importancia, en la investigación, pero se hace referencia poca a ellas, como son los relacionados con los accidentes en carretera. Finalmente, en la investigación se hace referencia a la red vial nacional, en cuanto a su extensión, que representa finalmente, la oferta que se le brinda al ciudadano.

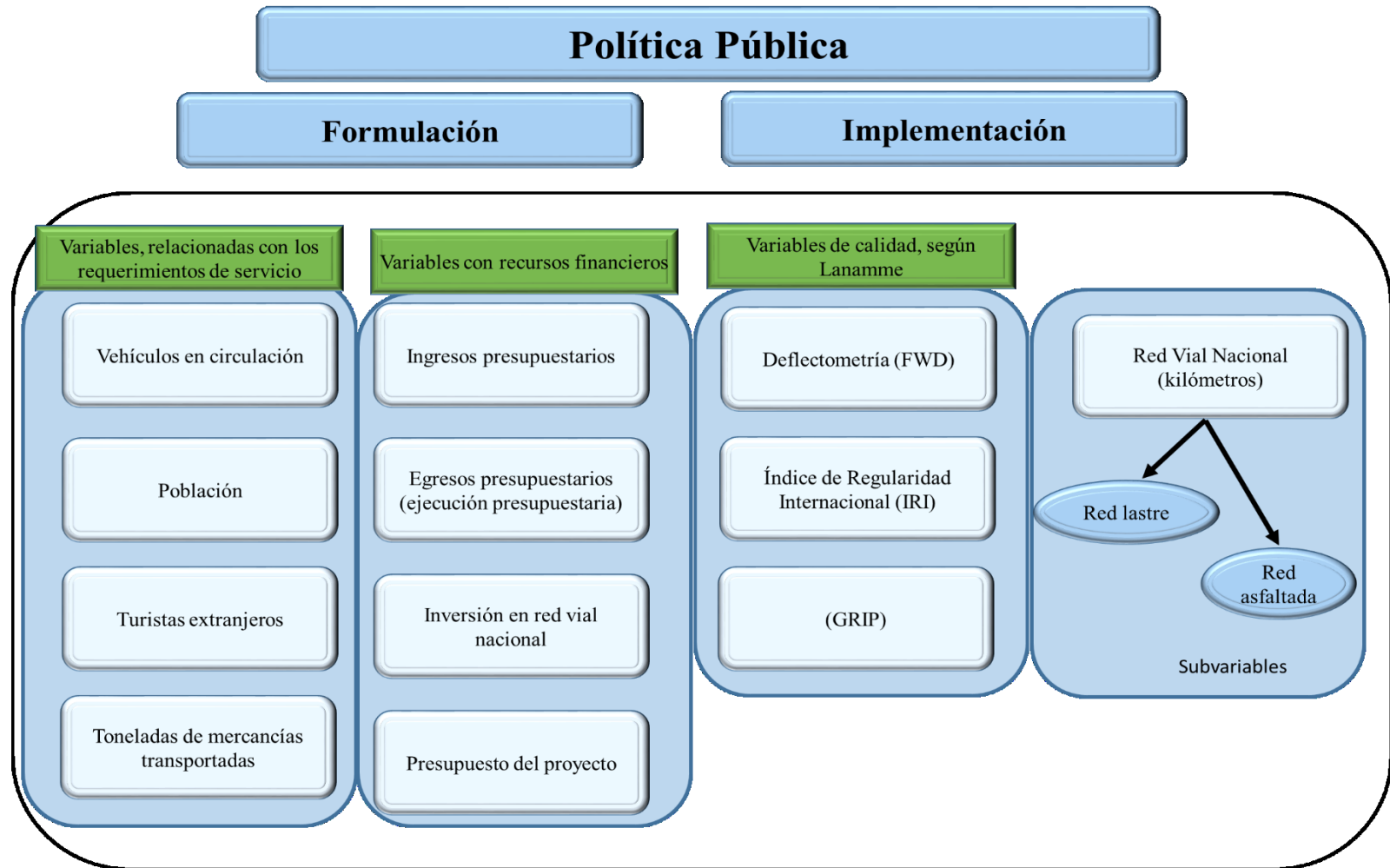


Figura 3.04. Variables y subvariables principales, para el estudio de la formulación e implementación de la política pública

5. Método cualitativo de investigación y método cualitativo de análisis

En la presente investigación se distingue entre método cualitativo de investigación y método cualitativo de análisis.

Un método cualitativo de análisis refiere a un instrumental específico de reglas y operaciones, en que se descompone el objeto de estudio en partes para encontrar la relación o principios entre esas partes, que tiene lugar generalmente una vez obtenido los datos (Abarca, Alizar, Sibaja y Rojas, 2013, López, 2009 y Valles, 1997).

El método cualitativo de investigación tiene como fin la recolección de datos, y por tanto el método por lo general es previo al método cualitativo de análisis (Abarca et al, 2013, Valles, 1997). Con los métodos cualitativos, como la entrevista o la observación, recogemos datos, mismos que posteriormente, mediante los métodos de análisis, son procesados por el investigador, siendo a través de estos últimos, que se le brinda interpretación al fenómeno en estudio.

Se utilizaron los métodos cualitativos de investigación, fueron los que a continuación se indican.

5.1. Métodos cualitativos de investigación.

Los métodos cualitativos de investigación que se utilizarán en la presente investigación fueron:

Entrevistas semiestructuradas.

Se realizaron entrevistas a los actores claves de la implementación de la política pública de la infraestructura vial nacional, periodo 1998-2014, las entrevistas fueron semiestructuradas, que son aquellas, en que existen una serie de preguntas por realizar generalmente a partir del momento, previamente diseñadas antes de la entrevista, pero también se formulan una especie de temas generadores, para que el entrevistado aporte información valiosa para la investigación (Hernández et al, 2006).

Los actores claves que fueron entrevistados se seleccionaron de conformidad a los criterios siguientes: i) fueron parte de la ejecución de la política de infraestructura vial nacional en el periodo 1998-2014, ii) ocuparon un cargo público o privado, en una

organización pública o privada, que se relacionó con la infraestructura vial nacional, en el periodo 1998-2014, iii) el cargo que ocupó, fue de una relativa relevancia para la implementación de la política pública en el periodo de estudio, iv) se procuró, que los agentes provinieran de organizaciones distintas, públicas o privadas, relacionadas con la infraestructura vial nacional.

De conformidad, con los criterios anteriores, se puede observar en el Cuadro.3.04, los profesionales entrevistados, seleccionados de conformidad a los criterios indicados anteriormente.

Cuadro.3.04.

Profesionales entrevistas, relacionados con la infraestructura vial Nacional

Rolando Arias Herrera,	Ingeniero civil con postgrado en proyectos, coordinador Administración de Sistemas de Información de la Dirección de Planificación Institucional del Conavi desde la Administración Arias Sánchez (2006-2010), con más de 10 años de experiencia en infraestructura vial nacional.
Enrique Angulo Zeledón,	Ingeniero civil con más de 50 años de experiencia en infraestructura vial nacional, miembro de la Asociación de Caminos y Carreteras y directivo del Consejo de Administración del Conavi en la Administración Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014).
Jorge Luis Calderón Villalobos,	Funcionario pensionado de la Contraloría General de la República, se retiró como Fiscalizador en infraestructura vial nacional, con más de 35 años de experiencia.
Mónica Castillo Quesada,	Directora de Investigación y Desarrollo Técnico de la Cámara Costarricense de la Construcción.
Christian Fernández Camacho,	Ingeniero Civil, coordinador de Planificación Multimodal de Infraestructura y Servicios de Transporte del Mopt, con más de 15 años de experiencia en transporte.
Johnny Thompson Lara,	Contador Público Autorizado, se desempeñó como Auditor del Conavi desde su fundación y hasta la Administración Arias Sánchez (2010-2014), con más de 40 años de experiencia profesional, de los que más de 30 años son en el ámbito de la infraestructura vial nacional.
Carlos Eugenio Jiménez González,	Ingeniero civil, asesor de la Dirección Ejecutiva del Conavi en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), administrador de proyectos viales, con más de 15 años de experiencia en infraestructura vial nacional.
Luz Marina Ramírez Serrano,	Administradora de Empresas, con postgrado en dicha área, Presidenta de la Sectorial-Conavi del Sindicato de Empleados Públicos (único sindicato del Conavi), con más de 30 años de experiencia en entes públicos relacionados con el Mopt.
Carlos Solís Murillo,	Contador público autorizado con postgrado en Administración de Empresas, ha ocupado en el Conavi los cargos de Jefe Control de Presupuesto, Director Financiero, Gerente de Adquisición y Finanzas, y en forma interina la Dirección Ejecutiva. Con más de 30 años de experiencia en administración financiera de infraestructura vial nacional.

Mónica Moreira Sandoval, Ingeniera civil con postgrado en proyectos en el Conavi se ha desempeñado como asesora, Directora de Planificación Institucional del Conavi durante la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) y en los primeros años de la Administración Solís (2014-2018), con más de 10 años de experiencia en infraestructura vial nacional.
Beatriz Porras Sánchez, Ingeniera civil con postgrado en proyectos, ha laborado como asesora de la Dirección de Construcción del Conavi y de la Gerencia de Construcción de Vías y Puentes, cuenta más de 20 años de experiencia en infraestructura vial nacional.
Edgar May Cantillano, Ingeniero civil, consultor en infraestructura vial nacional, Gerente de Conservación de Vías y Puentes en el Conavi, en varias administraciones en el periodo de estudio, con más de 30 años de experiencia en infraestructura vial nacional.
Edgar Manual Salas Solís, Ingeniero civil, se ha desempeñado como Director de Ingeniería, Director de Contratación de Vías y Puentes, Gerente de Contratación de Vías y Puentes, y Director Ejecutivo interino, todos los puestos en el Conavi, con más de 25 años de experiencia en infraestructura vial nacional.
Mauricio Salom Echeverría, Ingeniero civil, se ha desempeñado como Director de proyectos del ICE, proyectos en empresas privadas y Director Ejecutivo del Conavi en la Administración Solís (2014-2018).
Marcela Sudasassi Vargas, Ingeniera Civil, con amplia experiencia en tema ambientales de obra vial nacional, campo en que ha laborado por más de 10 años.
Olman Vargas Zeledón, Ingeniero Civil con especialidad en ingeniería de tránsito, se desempeñó en diversos cargos en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (1979-1991), Director Ejecutivo del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.
Hernán Vázquez Astorga, Profesional en ciencias económicas labora en el Mopt, con más de 20 años de experiencia en Gestión del Financiamiento para los Proyectos del Sector Transporte e Infraestructura, coordinador en el MOPT en dicha área.
Wendy Sequeira Rojas ³³ , Coordinadora, Auditoría Técnica, Lanamme, profesional con amplia experiencia en fiscalización vial nacional,

Fuente: Investigación

Grupos focales (Focus Group)

Los grupos grupales o focus group son utilizados como herramienta de investigación en varias disciplinas sociales como psicología, sociología, antropología, entre otros (Ivankovich-Guillén y Araya-Quesada, 2011).

Un grupo focal (focus group)

consiste en ocho o diez personas que se reúnen con un moderador/analista para la discusión en grupo “enfocado” sobre un producto o categoría específica de producto (o cualquier otro tema de interés para investigación).

³³ Entrevista realizada por Adriana Ng Feng, sobre aspectos de coordinación institucional

Se alienta a las personas a que hablen sobre sus intereses, actitudes, reacciones, motivos, estilos de vida y sentimientos. (Schiffman et al.; 1997, pag.31).

Se utilizó la técnica del grupo focal (focus group), que consiste en la obtención de datos producto de respuestas grupales que se generaran a partir de preguntas generadoras realizadas por el investigador, a un grupo que tienen características comunes en función de la investigación. (Schiffman y Lazar, 1997, Schiffman, 1997 y Ivankovich-Guillén y Araya-Quesada, 2011).

En la investigación, la técnica permitió la interacción de los profesionales de la Dirección de Planificación Institucional, para construir en conjunto una explicación a la existencia del déficit de planificación en sus diferentes niveles (largo, mediano y corto plazo), y la deficiente coordinación horizontal y vertical, entre los actores que interactúan en la política de infraestructura vial nacional, lográndose consenso en algunos aspectos y diferencias en otros, ambas (consenso y diferencias), fueron consideradas por el investigador.

Se seleccionó a todos los funcionarios de la Dirección de Planificación Institucional del actor ejecutor Conavi, en tanto a dicha dirección le corresponden la elaboración de programas de corto plazo de la política, ser enlace del ente ejecutor, en materia de planificación con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), responsable del diseño organizacional y procedimental del Conavi. La actividad con dichos funcionarios se llevó a cabo en dos sesiones en noviembre de 2016 en las instalaciones del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica y en la Oficina de Planificación Institucional del Conavi. Se realiza con todos los funcionarios de Planificación Institucional del Conavi, en tanto estos funcionarios, son los responsables de: i) la planificación de corto plazo de la política en función de la planificación del mediano y largo plazo; ii) de los estudios de factibilidad de los proyectos viales, iii) del seguimiento de la ejecución de estos proyectos viales, iv) de la actualización de la estructura organizacional, v) de la elaboración y optimización de procesos y procedimientos institucionales. Todos estos aspectos, fueron claves para el análisis de la implementación de la política pública.

Los funcionarios que participaron en la actividad son los indicados en el Cuadro.3.05.

Cuadro.3.05.
Profesionales de la Dirección de Planificación Institucional del Conavi, participantes en el grupo focal (focus group) sobre política pública de infraestructura vial nacional, 1998-2014, en noviembre de 2016.

Alejandra Aguilar Vega,	Administración de Empresas, área Planificación Estratégica.
Hellen Barrantes Córdoba,	Administración de Empresas, área Control Interno.
Luis Alberto López León,	Administración de Empresas, área Planificación Institucional
Ma. Gabriela Jiménez Sevilla,	Administración de Empresas, área Control Interno.
Marielos López Mejía,	Administración de Empresas, área Evaluación y Seguimiento.
Melvin Gutiérrez Montero,	Ingeniería Industrial, área Evaluación y Seguimiento.
Mónica Moreira Sandoval,	Ingeniería Civil, área Planificación Institucional
Pablo Isaac Arguedas Garro,	Geografía, área Administración de Sistemas de Información
Rolando Arias Herrera,	Ingeniería Civil, área Administración de Sistemas de Información.
Ruth Quesada Valverde,	Ingeniería Civil, área Administración de Sistemas de Información
Connie Chacón Gutiérrez,	Administración Pública, área procesos y procedimientos.
David Cruz Andrade,	Administración Pública, área procesos y procedimientos.
Vinicio Rodríguez, Cambrero	Administración de Empresas, área procesos y procedimientos.

Fuente: Investigación.

El investigador realizó un taller, en que primero clarificó elementos claves de una política pública, como fueron: el concepto de política pública, la percepción de la gestión de la calidad en infraestructura vial nacional, para posteriormente, entrar al estudio de los temas, que se indican a continuación.

Los temas, tratados en el taller fueron:

- i. Concepto de calidad, en función de la infraestructura vial nacional.
- ii. El proceso de elaboración del Programa Operativo Institucional, en función del Plan Nacional de Transportes, los planes quinquenales y el plan nacional de desarrollo.
- iii. El proceso y procedimiento de los estudios de factibilidad del proyecto vial.

- iv. Los procedimientos relacionados con la infraestructura vial nacional.
- v. Normativa existente en la política pública de infraestructura vial nacional.
- vi. Relación de los actores controladores de la política pública.
- vii. Hipótesis causal del problema público de la deficiente red vial nacional.

Revisión documental (expedientes, investigaciones, notas, estudios, noticias)

En el estudio de la formulación de la política, se estudiaron una serie de documentación, como se muestra en la tabla siguiente, en que adicionalmente, se indica, el criterio para la utilización.

Cuadro 3.06
Documentos revisados y criterio de selección.

Documento	Criterio por el que fue utilizado
Expedientes legislativos de: Ley de Creación del Conavi, N°.7798, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N°8114, Modificación Ley N°8114 para Asegurar el Giro Oportuno de Recursos Aprobados en Leyes de Presupuestos de la República destinados a Garantizar la máxima Eficiencia de Inversión Pública en Reconstrucción y Conservación de la Red Vial Costarricense, N°8603	Los expedientes se revisan, para identificar y estudiar la hipótesis causal y la hipótesis de intervención de la política, los actores que intervinieron en el proceso de aprobación de la normativa, así como los recursos que utilizaron, la identificación de intereses
Leyes y reglamentos relacionados con obra vial nacional	En la normativa se idéntica las reglas formales, los actores y los recursos de los mismos, de la política pública, así como los mecanismos dispuestos para la coordinación horizontal y vertical. Asimismo, se identifica aspectos claves de la formulación de la política pública, como el objetivo, los indicadores de evaluación, los actores (ya mencionado), mecanismos de evaluación.
Planes nacionales de desarrollo, planes sectoriales, planes quinquenales, programas operativos institucionales, programas anuales operativos y presupuestos	Con el propósito de analizar la armonía entre los planes de largo, mediano y corto plazo, identificar los proyectos en el tiempo, verificar la concordancia entre el proceso de planificación y presupuestación, verificar los ingresos y egresos relacionados con la infraestructura vial nacional.
Expediente de contratación de construcción, mantenimiento y conservación vial (licitaciones públicas)	Con el propósito de verificar, la magnitud del proyecto vial, su armonía con los planes de corto plazo y presupuesto, los actores que intervinieron.

Documento	Criterio por el que fue utilizado
Informes de la Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes y del Lanamme.	La Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes y el Lanamme, realizan estudios periódicos, de aspectos claves de la política de infraestructura vial nacional, identificando problemas de gestión, de involucramiento de ciudadano.
Expedientes de los proyectos estratégicos incluidos en los planes nacionales de desarrollo, todos referidos al período 1998-2014.	Para verificar la congruencia entre la planificación de largo, mediano y corto plazo, la intervención de “lo político”, así como la relación con el presupuesto
Videos de redes sociales y de noticieros nacionales.	Se verifica la existencia de problemas de coordinación entre los diferentes actores intervinientes, la exposición de representantes de los actores controladores, así, como los niveles de coordinación.
Noticias digitales.	Se verifica la existencia de problemas de coordinación entre los entes públicos, aspectos relacionados con la percepción de la ciudadanía de la calidad de la obra vial nacional.
Archivos digitales de correspondencia	Para verificar la presencia de “lo político”, en la selección de obras viales por realizar.
Procesos y procedimientos	Se verifica la madurez de los procesos y procedimientos relacionados con la política, además de los actores públicos involucrados en la gestión.
Actas del Consejo de Administración del Conavi	Para verificar la intromisión de “lo político” en los presupuestos, además de verificar la implementación inicial de la política, identificando actores y recursos en el periodo de estudio.

Datos en los Sistema Informáticos

En la fase de implementación de la política, se revisó información en los sistemas informáticos del Conavi, de conformidad con el cuadro siguiente.

Cuadro 3.07
Sistemas informáticos revisados, información obtenida

Sistema	Información obtenida
Sistema de Gestión de Proyectos (SIGEPRO): El sistema contiene información sobre etapas claves del proyecto.	Se obtuvo información sobre proyectos viales, en su etapa de implementación, de 2010-2014.
Acuersoft: El sistema contiene actas del Consejo de Administración del Conavi.	Se obtuvo información provenientes de las actas del Consejo de Administración, relacionadas con planificación, presupuesto y proyectos
Sistema de Gestión Institucional (Sigedo)	Algunos oficios, cursados entre funcionarios del Conavi, fueron consultados en el sistema.
Intranet del Conavi, en su capítulo Normas y Procedimientos	Se refiere a normativa, procesos y procedimientos, que se encuentran disponibles digitalmente para los funcionarios del Conavi

5.2. Métodos cualitativos de análisis

Los métodos cualitativos de análisis que se utilizaron fueron los siguientes: coyuntura, contenido y políticas públicas.

Análisis de coyuntura

El análisis de coyuntura de conformidad con Gallardo (1988), Bonilla (2011) y Abarca (2013), permite dar sentido a una serie de eventos de un determinado fenómeno en el tiempo, es una técnica que: “identifica a los actores, los intereses y sus relaciones de poder en situaciones específicas” (Abarca et al 2013, pág. vii), lo que es coherente con la posición teórica del investigador, especialmente la formada a partir de las teorías neoinstitucional, la nueva gestión pública, la burocrática, la elección racional y el hombre académico de Bourdieu.

De conformidad con Abarca et al (2013, pág.254) los objetivos específicos del análisis de coyuntura, son:

- i. Reseñar la situación política central.
- ii. Describir el posicionamiento de actores.

- iii. Caracterizar a los actores principales del problema en cuanto a ventajas y formas de actuación presentes.
- iv. Determinar y caracterizar la posibilidad de alianzas políticas de los actores principales.
- v. Sistematizar las formas de actuación y repercusión en los distintos ámbitos geográficos.

De ahí, que Abarca (2013, pág,254), indica que debe considerarse lo siguiente:

- i. Los actores y el marco de relación entre estos (oposición, antagonismo, alianza).
- ii. La descripción de los ejes explícitos e implícitos del conflicto (intereses).
- iii. Los planteamientos estratégicos de los principales actores.

El método de análisis de coyuntura debe apoyarse en una o varias técnicas de investigación, en la presente investigación los métodos por utilizar son la entrevista semiestructurada y la investigación documental.

Se utilizó en la presente investigación el análisis de coyuntura como una técnica de análisis, ya que permitió dar coherencia a los eventos relevantes que modificaron la política pública, a los actores que intervinieron, a la institucionalidad en que ocurrió los eventos, visualizando las alianzas, conflictos y planteamientos estratégicos de los actores, especialmente se utilizó el nuevo estilo de desarrollo, para ubicar el cambio coyuntural existente en el periodo de estudio, hacia un mercado internacional, donde los actores, se redefinen, o asientan en un marco institucional, como es el de la infraestructura vial nacional.

Análisis de Contenido

El análisis de contenido de conformidad con Berelson (1952) y Janis (citado por Krippendorff,1997) realiza una descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto del documento, considerando el contexto histórico.

Para Abarca et al (2013, pág.197-198) el análisis de designaciones alberga el número de veces que hay referencia sobre características de un determinado objeto, persona o concepto; el análisis de atribuciones se concentra en la frecuencia de caracterización del fenómeno y el análisis de aseveraciones es la frecuencia de las caracterizaciones de un objeto particular.

El análisis de contenido puede propiciar un mejor conocimiento sobre la toma de decisiones públicas y las circunstancias conflictivas de un determinado momento, incluyendo la relación entre los actores (Abarca et al, 2013, pág.200), las cuatro preguntas básicas, que debe responder son:

- i. ¿Qué se quiere decir?
- ii. ¿Quién o quiénes son los destinatarios de lo que se dice?
- iii. ¿Para qué se dice (intenciones)?
- iv. ¿Cuál es la intensidad de lo que se dice?

Los documentos analizados, fueron objeto de las cuatro preguntas por parte del investigador.

Para el caso de los estudios de los videos, relacionados con el Lanamme, se prestó especial atención, a la frecuencia de las aseveraciones realizadas por el vocero de dicha institución.

En dicha técnica el documento es entendido en sentido amplio, de ahí, que se consideran los videos, el documento impreso, el documento digital, entre otros.

Esta técnica es de aplicación en la presente investigación, en tanto se analizarán una serie de documentos, considerando el momento histórico, sobre lo difundido por los diferentes actores en ellos, de ahí interesa saber lo que se dice, la intensidad con que se dice, lo que se quiere decir, y por su puesto considerando el actor que dice.

6. Delimitación de la investigación

No es parte de la presente investigación lo siguiente:

- i) La concesión de obra vial nacional, ya que se considera como parte de la política de concesión, seguida en las Administración Rodríguez, Pacheco, Arias y Chinchilla.
- ii) El tema de la corrupción, debido a que implicaría, una identificación de redes, actores, estrategias, entre otros.
- iii) La obra vial en el discurso político de todas las administraciones, que cubren el periodo de estudio con propósitos electorales.

- iv) Los casos mediáticos, de lo que popularmente se denomina la trocha (ruta 1856), ni la platina (Puentes sobre el Río Virilla en la Autopista General Cañas. La documentación de estos casos, se encuentra en la Fiscalía del Poder Judicial, y es parte de los juicios penales contra los funcionarios del Mopt y el Conavi, por lo que no existe acceso a la información.
- v) Los servicios que ofrece la red vial nacional al peatón en el derecho de vía, ni las necesidades de las mismas, incluso desde la perspectiva de género, sería sumamente importante, en tanto en ciertas horas y en comunidades puntuales, las aceras son utilizadas principalmente por mujeres con sus hijos (no hombres son sus hijos), que se ven marginadas por el tránsito vehicular (principalmente con conductores hombres).

Todos los anteriores temas, serían por si solos áreas de investigación.

Finalmente, es necesario indicar, que no se entra a investigar la metodología utilizada por el Foro Económico Mundial, a partir de investigaciones nacionales, especialmente las del Lanamme, para calificar la posición mundial de la red vial nacional, ni si existe congruencia entre las evaluaciones nacionales con las que se realizan en otros países, incluso se considera que debe ser un tema de investigación, lo apuntado.

7. Limitaciones del estudio

En la investigación se presentaron una serie de eventos que limitaron el estudio, según se explica seguidamente.

Existió un cierto temor en algunos mandos medios entrevistas del Consejo Nacional de Vialidad, a brindar información o su criterio, por la posibilidad de asumir alguna sanción administrativa o verse comprometidos penal y civilmente, lo que se evidencia en las grabaciones de esas entrevistas, y manifestaciones, que realizaron al investigador.

Datos relacionados con el presupuesto de los programas de conservación de vías y puentes y construcción, es mantenido a disposición únicamente en forma impresa y restrictiva, especialmente el periodo 1998-2000, en los presupuestos e informes de ejecución presupuestaria, de cada año, documentos que son custodiados en el Departamento de

Formulación Presupuestaria del Conavi, existiendo en muchas ocasiones un ejemplar de cada documento.

La presentación de la información de los programas de conservación de vías y puentes y construcción, en los diferentes presupuestos anuales, no guardan necesariamente una misma presentación, que impide en muchas ocasiones brindar una adecuada trazabilidad de los proyectos, de esta forma, la ejecución presupuestaria para el periodo 2005 al 2008, separa los fondos utilizados en Conservación Vial en Alajuela de Heredia, pero en los periodos anteriores esa separación no existe, luego muchas veces se presenta la información por regiones, otras veces por zonas (el grupo de zonas forman una región) y otras ocasiones por tramos de la vía. En el caso de la carretera Interamericana, existen una serie de proyectos diversos que se asocian a esa vía, como reparaciones de puentes, construcción de puentes, ampliaciones de secciones de la ruta, no existiendo un solo proyecto, por lo menos a nivel presupuestario, y congruente con los planes de corto plazo denominado Carretera Interamericana, especialmente en el segundo periodo de la implementación de la política.

El concepto distorsionado de proyecto, es una grave limitación, ya que un diseño de carreteras se considera un proyecto, la construcción se considera otro proyecto, o los estudios de una obra. Existen entonces expedientes de contrataciones, no expedientes de proyectos, sin estar necesariamente relacionadas las contrataciones de un proyecto. Lo anterior, no permite, muchas veces, tener una visión integral del proyecto, si bien esto es una limitación, también es un hallazgo, desde la perspectiva de la planificación de la política, lo que se explicará en los capítulos siguientes. Entonces, existe una ambigüedad para establecer el alcance del proyecto vial, que incide en el análisis de la política, y resulta a su vez, una deficiencia en la implementación de la política.

Todo lo anterior, proyectos fragmentados, información con criterios poco uniformes, es en nuestro criterio es producto de “lo político” y la “política” no de los “aspectos técnicos”, ya que fue de interés político, en ciertos momentos resaltar las zonas, en otros los proyectos y otras las regiones, es así que en el 2005 y 2006, existe un claro interés de resaltar los logros en lugares precisos de la Provincia de Guanacaste.

8. Síntesis de la estrategia metodológica

A partir de la posición teórica, indicada en el capítulo 2, fundamentada principalmente en las teorías: el estilo nacional de desarrollo, la política pública a partir de Subirats et al, el neoinstitucionalismo, la nueva gestión pública, la gestión de calidad, la burocrática, la elección racional y el hombre académico de Bourdieu, así como las mejores prácticas internacionales en calidad de infraestructura vial, se interpretó y explicó el fenómeno de la política pública de la infraestructura vial nacional, periodo 1998-2014, este enfoque de interpretación, la complejidad, actualidad y novedad, hacen que la investigación sea cualitativa, pero al apoyarse en estadísticas, la hacen también cuantitativa.

El estudio del fenómeno fue bajo un concepto holístico, ya que fue se pretendió estudiarlo en forma integral, por ello, no se utilizó el método de casos.

Los métodos de investigación cualitativos de investigación utilizados fueron la entrevista y la revisión documental, esta última incluye el material audiovisual, la misma se extendió a la utilización de los sistemas informáticos del Conavi, en tanto mediante ellos se obtuvo información útil sobre las variables en estudio, que se interpretarán y explicarán, a partir de la posición teórica asumida, explícita en el capítulo anterior, así como mediante la utilización de los métodos cualitativos de análisis siguiente: coyuntura, contenido y política pública.

Se tomó como eje fundamental los programas nacionales de desarrollo, los planes del Sector Transporte e Infraestructura, los programas operativos institucionales del Consejo Nacional de Vialidad, en el periodo 1998-2014, para estudiar la implementación de la política.

Hacia el capítulo siguiente

Seguidamente nos referiremos a la formulación de la política, especialmente al déficit de formulación de la misma, como causa del problema público de la deficiente obra vial nacional.

CAPITULO IV

DEFICIT DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA

En los capítulos anteriores, se hizo referencia a la problematización, a las principales perspectivas teóricas, y a la estrategia metodológica, en el presente capítulo y en el siguiente se expondrán los resultados de la investigación, en las fases de formulación e implementación de la política de infraestructura vial nacional, 1998-2014, y en el último capítulo las recomendaciones y conclusiones.

El presente capítulo se subdivide en tres subcapítulos, el primero retoma el contexto de la política, que se había hecho mención en el primer capítulo, el segundo capítulo expone la definición y redefinición del Programa de Actuación Administrativa (PAPA), que incluye todas las decisiones legislativas, reglamentarias y planes de largo plazo, en que se estableció el objetivo, el instrumento de intervención, y la organización de la política pública, para su implementación y en el tercer capítulo, lo referente al Acuerdo Político Administrativo (APA), que representa el conjunto estructurado de los actores, públicos y paraestatales, con sus recursos, responsables de la política pública.

En los primeros meses de 1998 en la Administración Figueres Olsen (1994-1998), se reformula la política vial nacional, existiendo un viraje, desde el Estado como constructor a un Estado como contratista, acorde con el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, impregnado de las nociones neoliberales en cuanto a reorientación del estado y de la Nueva Gestión Pública, como faro de su gestión, por ello, el estado deja de construir carreteras nacionales, y contrata a empresas privadas para que realicen dicha labor, por lo que ocurre una reorientación de la política vial nacional.

Es con la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, N°7798, que entra en vigencia en mayo de 1998, la reorientación de la política, posteriormente esa norma será variada, por varias normas posteriores, que afectarán principalmente a los recursos financieros en que sustentan la política.

Con la reorientación de la política se había creado el Fondo Vial Nacional, con el propósito de contar con los recursos financieros, que permitieran hacer frente a la construcción, conservación y mantenimiento de la red vial nacional, en tanto se había identificado, la falta de recursos como uno de los principales causantes del problema público de la deficiente red vial nacional, entre 1985 y 1998.

La variación de los recursos financieros, que alimentan el fondo vial nacional, mediante varias normas y gestiones de los diferentes gobiernos, nos permiten dividir la política en tres momentos, al menos en su formulación, ya que este es el principal factor que se reforma en la formulación de la política, en el periodo mayo 1998-mayo 2014, y como se ha indicado, había sido identificado como el principal causante del problema público apuntado.

De conformidad con lo anterior, se estudiarán tres momentos de la formulación de la política, que son:

Primer momento: Ocurre en los últimos meses de la Administración Figueres Olsen (1994-1998), con la aprobación de Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, N°7798 y culmina el con 09 de julio de 2001, con la entrada en vigencia de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, N°.8114, que reforma el Fondo Vial Nacional, a su vez instituye a el Lanamme como fiscalizador de la calidad de la red vial nacional, lo que ocurre al final de la Administración Rodríguez Echevarría (1998-2002).

En dicho periodo, no se brindarán en su totalidad los recursos financieros que le corresponden al Fondo Vial Nacional, de conformidad con la Ley 7798.

Segundo momento: Inicia el 09 de julio de 2001, con el evento mencionado anteriormente, y finaliza el 8 de mayo de 2006, con el inicio de la Administración Arias Sánchez, momento en que se realizan y se concretan acciones para se brinde la totalidad de los recursos, que de conformidad con la Ley 7798, reformada por la Ley 8114, le corresponden al Fondo Vial Nacional, y además se realizan gestiones y se obtienen préstamos internacionales, para el

financiamiento de la obra vial nacional, que vendrían afectar parcialmente la institucionalidad de la política, debido a los diferentes leyes que concretan los préstamos internacionales.

Al igual que en anterior periodo, no se brindarán en su totalidad los recursos financieros que le corresponden al Fondo Vial Nacional, de conformidad con la Ley 7798 y sus reformas.

Tercer momento de la política: Inicia el 08 de mayo de 2006, por lo indicado anteriormente y concluye el 08 de mayo de 2014, con la finalización del Gobierno de Laura Chinchilla Miranda, del Partido de Liberación Nacional (PLN) y la emisión del primer Decreto de la Administración de Guillermo Solís Rivera, sobre la red vial nacional, el 38489-MP-MOPT. Necesario indicar, que se brinda esa fecha de cierre, debido a es en la que se finaliza la presente investigación.

En ese periodo si volvería a reformar el Fondo Vial Nacional, con la Ley 8603, se brindarían todos los recursos al Fondo Vial Nacional y se obtendrían préstamos internacionales para financiar la obra vial nacional.

Los tres momentos se encuentran identificados, a partir de la afectación del financiamiento de la política, antes de la reorientación de la política, existieron paupérrimos recursos que provenían principalmente del presupuesto nacional, luego de 1998 se estableció el Fondo Vial Nacional, con recursos de leyes con destino específico, pero no se le brindaron la totalidad de los mismos, en el 2001, se reconstituye el fondo, pero se continúa sin brindarse la totalidad de los recursos, y no es sino hasta después de mayo de 1998, que no sólo se brindan los recursos, que por normativa correspondían al fondo, sino que el mismo se refuerza con préstamos internacionales.

En los dos primeros momentos, el Fondo Vial Nacional se afectó negativamente, por las medidas de restricción del gasto público, como consecuencia de las medidas neoliberales de las administraciones Miguel Ángel Rodríguez Echeverría y Abel Pacheco de la Espriella, que habían llegado a la Presidencia de la República, mediante el Partido Unidad Social Cristiana. En sus programas de gobierno, así como cuando eran candidatos a la presidencia, indicaron la intención de restringir los recursos financieros que, desde el Estado, se brindaría a la red vial nacional.

Pero la restricción del gasto público, para la obra vial nacional, había sido una constante, desde 1985 y hasta 1998, en que se turnaron en el poder el Partido Unidad Social Cristiana y el Partido Liberación Nacional.

Se inicia en el subcapítulo siguiente con el contexto de la política, misma, que se encuentra inmersa, en los tres momentos mencionados, en lo que Sociólogo Costarricense Jorge Rovira Mas denomina el nuevo estilo nacional de desarrollo, que se inauguró en la Administración Monge Álvarez (1982-1986).

Subcapítulo I. El contexto de la política

De conformidad con Laswell (1951, citado por Parson, 2007) y Rosas (2014), el contexto es reconocido como un elemento de importancia en el estudio de la política pública, ya que permite la comprensión de la misma.

El contexto no solo es el espacio y el tiempo en donde se desarrolla y se conceptualiza el problema público, sino es a su vez, el espacio y el tiempo, en que se diseña, implementa y evalúa la política pública, que pretende dar solución al problema (Bobrow, 2006, Clarke, 2013 Rosas, 2014). El contexto incide en el problema público, pero también en el diseño e implementación de la política pública, para solucionar ese problema.

El contexto diferencia la espacialidad de la política pública, ya que la política de infraestructura vial nacional, no sería igual, en el periodo 1998-2014 (objeto de la presente investigación), que a principios del Siglo pasado, aunque el espacio fuera coincidente (en el caso que nos ocupa Costa Rica). También diferencia el contexto el espacio, ya que la política para el periodo en estudio, no sería igual en Costa Rica, que en España o Haití (Abarca et al 2013, Gallardo, 1988, Rosas, 2014), para el mismo periodo.

El contexto se debe capturar en dos formas. La primera es externa al proceso de la política, refiriéndose al mundo “fuera de” en el cual la política tendrá efecto. Las dimensiones importantes de este contexto incluyen complejidad, incertidumbre y el potencial de una rápida retroalimentación sobre el efecto de la política. El segundo aspecto del contexto es el entorno del analista en el proceso político. Lo importante aquí es el grado de control que cualquier actor tiene sobre la ejecución de la política y la estabilidad del consenso de varios actores (grupos de interés, burócratas, oficiales electos y más) con respecto al tema en cuestión (Bobrow y Dryzek, 1987, pág.20)

En la fase de formulación de la política pública, el contexto en su dimensión epistemológica, permite comprender la visión de la realidad que tienen los actores que conceptualizan el problema público y su posible solución al mismo, realidad de la que son parte; en su dimensión ontológica el contexto, recupera un aspecto esencial de la realidad social, el tiempo y espacio, en tanto es importante, dar respuesta a las interrogantes básicas: cuándo, donde, quién y qué (Virtanen, 2013), dimensión que se entremezcla con la dimensión histórica, relaciona con la situación temporal y espacial del conocimiento y el rol del investigador, como actor que delimita dicha situación (Rosas, 2014).

El contexto, en cuanto al espacio y tiempo, en que ocurre el problema público, se formula e implementa la política, es estudiado a partir del estilo nacional de desarrollo, en tanto esta teoría permite estudiar la dimensión: epistemológica, ontológica e histórica, del problema público y la política, por su fuerza explicativa de los componentes socioeconómicos, culturales, medioambientales y políticos (Graciarena, 1976, Rovira, 2004), de la Costa Rica, de los años noventa y primeros años, en que se formula la política.

De conformidad con el capítulo 3 Estrategia de Investigación el subcapítulo se fundamenta en investigaciones sobre el contexto del periodo, realizada por varios actores, a los que se hace referencia, en la explicación correspondiente. Lo anterior complementado, con información obtenida en Procomer, así como la consulta de la legislación pertinente.

1. El nuevo estilo nacional de desarrollo en función de la política pública

Como ya se ha mencionado, la política pública de la infraestructura vial nacional fue reorientada a partir del año de 1998, con la Ley de Creación de Consejo Nacional de Vialidad, 7798, mismo que fue modificada: en el año 2001, mediante la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria; en el 2007, mediante la Modificación a la Ley N°8114 para Asegurar el Giro Oportuno de Recursos Aprobados en Leyes de Presupuestos de la República destinados a Garantizar la máxima Eficiencia de Inversión Pública en Reconstrucción y Conservación de la Red Vial Costarricense, Ley 8603 y en el 2013 por la Reforma parcial de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, Ley 8696.

En el momento de la oficialización de la política pública el país se encontraba inmerso, en lo que el Sociólogo Costarricense Jorge Rovira Mas denominó el nuevo estilo nacional de

desarrollo (Rovira, 2014), lo que influiría decisivamente en la conceptualización del problema público, así como la formulación de la política y su implementación.

Según se mencionó en el capítulo 1, el nuevo estilo nacional de desarrollo, tiene como factor condicionante el proceso de globalización y la apertura comercial entre los países, así como la interdependencia compleja entre estos, asimismo, se encuentra aunado a otros dos factores: la hegemonía del pensamiento económico neoclásico (corriente teórica que plantea la restitución del mercado como institución vertebral de la sociedad, y concomitantemente, la disminución del Estado) y la importancia que han adquirido algunos organismos financieros internacionales y otras entidades nacionales que poseen alcance internacional — mayoritariamente forman el Consenso y Pos consenso de Washington— (Rovira, 2004; Vargas, 2005 e Hidalgo, 2000), estos factores condicionantes, exigían al país el desarrollo del mercado nacional en función del mercado internacional, con un menor protagonismo del Estado.

El impulso al aumento de la participación del mercado a costa de la disminución del protagonismo del Estado, no solo en la economía, sino en general en la sociedad, eran uno de los compones básicos de un cierto pacto entre los dos partidos mayoritarios de ese entonces: el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) (Hernández, 1998; Rovira, 2004; Hidalgo, 2000 y Vargas, 2005).

Ese protagonismo del mercado, era afín a los intereses de las élites económicas; entre ellas: los grandes comerciantes internacionales, los provenientes del sector financiero, las empresas turísticas y los productores para el mercado internacional, debido a que se beneficiaron con la reestructuración de la economía, así como con el nuevo papel del Estado, menos interventor (Rovira, 2004).

De ahí, que actores externos e internos, como son los organismos internacionales, el Gobierno de los Estados Unidos de América, los dos grandes partidos de la época y las élites económicas del país, influyeron para que el nuevo estilo nacional de desarrollo estuviera orientado al mercado.

De conformidad con Rovira (2004), los cuatro pilares que sustentan la estrategia de reformas económicas que otorga la dirección al nuevo estilo nacional de desarrollo son los siguientes: Liberalización del comercio exterior y retorno a las exportaciones como motor de

la economía, la reforma del sistema financiero, la reforma funcional del papel del Estado y su reducción institucional y la reforma laboral.

A los pilares económicos citados por Rovira, sería necesario agregarle un cambio en el modelo en la gestión del Estado (Vásquez-Rodríguez, 2008), ya que se introducen elementos importantes de la “Nueva Gestión Pública” (NGP), que había tenido gran arraigo en Europa y en Norte América, que pretendía el desplazamiento del Modelo Burocrático Weberiano, que había imperado en los entes públicos hasta los años ochenta, mediante el traslado de las bondades de la gestión privada a la gestión pública, por lo que se privilegiaba el tema de la gestión de la calidad en función del cliente-ciudadano, de la transparencia en la gestión, era entonces una nueva gestión centrada en la obtención de resultados.

El primero de mayo de 2002 en la Asamblea Legislativa, en ocasión del discurso de fin de su mandato Miguel Rodríguez Echeverría, sintetiza, el modelo seguido por el país, de la forma siguiente:

Es un modelo que reconoce en la productividad y la excelencia, basadas en el conocimiento y la tecnología, las bases de la competitividad en la economía contemporánea, y tiene claro que nuestro desarrollo futuro no puede basarse en subsidios o exenciones, porque la realidad fiscal y las obligaciones internacionales ya no lo permiten. Es un modelo que capitaliza y profundiza nuestra larga tradición de inversión en la educación para desarrollar ventajas competitivas basadas en la calificación y la productividad de nuestra mano de obra (Rodríguez, 2002).

El discurso del entonces presidente Rodríguez, refleja la prevalencia del mercado sobre el estado, en el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo.

En este orden de ideas, el Banco Mundial (2010) señala lo siguiente:

Costa Rica ha registrado una expansión económica estable en los últimos 25 años, debido, principalmente, a la implementación desde finales de la década de los 80 de una estrategia orientada hacia el exterior, un crecimiento liderado por las exportaciones, la apertura a la inversión extranjera y una gradual liberalización del comercio.

La economía creció a un ritmo promedio anual del 5% a lo largo de los 90 y generalmente ha superado el promedio de crecimiento de la región en el actual milenio.

A pesar de que Costa Rica pudo disminuir la pobreza de 20.2% en 2006 a 18.5% en 2009, para 2010 y 2011 el promedio de personas viviendo en pobreza aumentó a 21.3% y 21.6%, respectivamente [...] para 2010, la desigualdad también aumentó. El coeficiente Gini pasó de 0.439 en 2009 a 0.434 en 2010 (Banco Mundial, 2010).

Seguidamente, se hace referencia los cinco pilares³⁴ del Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, y su incidencia en la Política de Infraestructura Vial Nacional.

1.1. Liberalización del comercio exterior y retorno a las exportaciones

El nuevo estilo nacional de desarrollo siguió en forma sostenida la apertura hacia afuera, con el propósito de integrarse el país a los mercados internacionales, incrementar las exportaciones, pero también apropiarse de importaciones que se consideraron claves para el país.

Se aprobaron en el país, una serie de leyes con el propósito de eliminar las denominadas barreras arancelarias y no arancelarias y dinamizar el comercio internacional, como fueron las siguientes: Protocolo al Acuerdo de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), Ley 7207 del 24 de octubre de 1990, Ley General de Aduanas, N°7557 del 20 de octubre de 1995, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano - CAUCA II, N°7485 del 6 de abril de 1995.

Las anteriores leyes, establecieron la plataforma necesaria, para que el país se incorporara a la corriente mundial de apertura comercial e integración de mercados, ya que permite la disminución arancelaria, la disminución de las barreras no arancelarias y la participación de Costa Rica, en el Organización Mundial de Comercio.

Esta plataforma normativa para el impulso de la integración del país al mercado mundial, fue llevada a cabo en las Administraciones de Calderón Fournier (1990-1994), Figueres Olsen (1994-1998), cumpliéndose así, los compromisos que se habían adquirido con los organismos financieros internacional, con la aprobación del Programa de Ajuste Estructural 1 (PAE1) y el Programa de Ajuste Estructural 2 (PAE2) (Hidalgo, 2000).

Siguiendo el rumbo del nuevo estilo nacional de desarrollo, en cuanto apertura comercial, en todas las administraciones del periodo 1998 al 2014, como se puede observar en el Cuadro 4.1, se aprueban una serie de tratados internacionales, mediante el que el protagonismo del Estado se disminuye, al desaparecer o disminuir las barreras arancelarios y no arancelarios, mermer el proteccionismo al mercado nacional, abriendo espacio, como es

³⁴ Los cuatro pilares mencionados por Rovira (2004), más la Nueva Gestión Pública.

el caso del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica -Estados Unidos (CAFTA-DR), para la liberalización de los monopolios estatales.

Como se puede observar en el Cuadro 4.01, los tratados son oficializados en administraciones del Partido Liberación Nacional y del Partido Unidad Social Cristiana, lo que demuestra que existe un solo rumbo, claro y contundente, en cuanto a la integración del país al mercado mundial, sin proteccionismo de las empresas nacionales, dinamizando el comercio internacional.

Cuadro.4.01.
Costa Rica: Tratados de libre comercio suscriptos por el país (1998-2014)

Administración	Tratado/ley	Observaciones
Rodriguez Echeverría (1998-2002) Partido Unidad Social Cristiano (PUSC)	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana. Entró en vigencia el 7 de marzo del 2002. Ley No. 7882 del 9 de junio de 1999, Publicado en la Gaceta No. 132 del 8 de julio de 1999.	La firma de este Tratado forma parte de la estrategia de inserción comercial del país, en materia comercial y turística.
	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile y del Protocolo Bilateral Adjunto Celebrado entre las Repúblicas de Costa Rica y de Chile. Entró en vigencia el 15 de febrero de 2002. Ley No. 8055 del 4 de enero de 2001, publicada en la Gaceta No. 42 del 28 de febrero de 2001.	El marco general de este tratado se negoció entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Chile. Posteriormente, cada país de Centroamérica negoció un Protocolo Bilateral con Chile, en el cual se establecen las condiciones de acceso a mercados y reglas de origen. La aplicación de este tratado es bilateral entre cada país de Centroamérica y Chile.
Pacheco de la Espriella (2002-2006) Partido Unidad Social Cristiano (PUSC)	Tratado de Libre Comercio con Canadá. Entró en vigencia el 01 de noviembre del 2002. Ley No. 8300 del 10 de septiembre del 2002, publicada en el Alcance No. 73 de La Gaceta No.198 del 15 de octubre del 2002.	Este tratado fue el primer acuerdo comercial suscrito con un país desarrollado, promoviendo el incremento de los flujos de comercio e inversión en condiciones de previsibilidad, seguridad y transparencia.
	Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM). Entró en vigencia el 15 de noviembre de 2005. Ley No. 8455 del 19 de septiembre de 2005, publicada en el Alcance No. 36 de la Gaceta No. 193 del 7 de octubre de 2005. Las negociaciones para la suscripción del TLC entre Costa Rica y CARICOM iniciaron en septiembre de 2002 y concluyeron con la firma de este acuerdo en marzo.	Tratado fue firmado por el CARICOM en representación de los Gobiernos de Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.
Arias Sánchez (2006-2010) Partido Liberación Nacional (PLN)	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá y Protocolo Bilateral entre Costa Rica y Panamá al Tratado de Libre Comercio Entró en vigencia el 24 de noviembre del 2008 y el 1 de enero de 2009 el Anexo 3.04 Programa de	Costa Rica a través de este acuerdo fortalece su plataforma de comercio exterior estableciendo mayores vínculos comerciales con uno de los socios naturales, no sólo por la cercanía geográfica sino por la complementariedad de sus economías, favoreciendo al máximo el intercambio comercial entre los dos países.

Administración	Tratado/ley	Observaciones
	Desgravación Arancelaria. Ley No 8675 del 16 de octubre de 2008	
	Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica -Estados Unidos (CAFTA-DR).Entró en vigencia el 1 de enero de 2009.Ley No. 8622 del 21 de noviembre de 2007, publicada en el Alcance No. 40 a la Gaceta No. 246 del 21 de diciembre de 2007.	En el caso de Costa Rica, este tratado constituye uno de los principales instrumentos de la política comercial, por cuanto regula el comercio con el principal socio comercial del país.
Chinchilla Miranda (2010-2014) Partido Liberación Nacional (PLN)	Ley N.º 9122, Ley de aprobación del Tratado de libre comercio entre Los Estados Unidos Mexicanos y las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, suscrito en San Salvador, El Salvador, el día veintidós del mes de noviembre del año dos mil doce	Esta Ley aprueba en cada una de sus partes, el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, suscrito en San Salvador, El Salvador.
	Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República Popular China . Entró en vigencia el 1 de agosto de 2011 Ley N° 8953, publicada en La Gaceta N°119 Alcance N° 33 del 21 de junio de 2011	La República Popular China es uno de los principales actores en el contexto económico internacional y es el segundo socio comercial de Costa Rica, a nivel individual, después de los Estados Unidos. Costa Rica y China han tenido intercambio comercial desde principios de los años 90; sin embargo, es a partir de la incorporación de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001, cuando esta relación comercial experimentó un crecimiento constante.
	Ley N.º 9123, Tratado de libre comercio entre la República de Costa Rica y la República de Singapur	Esta Ley aprueba en cada una de sus partes, el Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y la República de Singapur.
	Ley N.º 9232, Aprobación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados AELC y los Estados Centroamericanos, entrada en vigor con Noruega el 19 de agosto de 2014 con Suiza y Liechtenstein el 29 de agosto de 2014 y con Islandia el 5 de setiembre de 2014 Ley No. 9232	Esta Ley aprueba, en cada una de sus partes, el Tratado de Libre Comercio entre los Estados AELC y los Estados Centroamericanos, suscrito en Trondheim, Reino de Noruega.

Administración	Tratado/ley	Observaciones
	Ley N.º 9133, Aprobación del tratado de libre comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República del Perú. Entró en vigencia el 1º de junio de 2013 Ley No. 9133 del 25 de abril de 2013, publicada en el Alcance No. 80 de La Gaceta No. 81 del 29 de abril de 2013.	La ley aprueba en cada una de sus partes, el Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República del Perú.
	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Entró en vigencia el 1º de julio de 2013 Ley No. 9122 del 22 de noviembre de 2011, publicada en el Alcance No. 64 de La Gaceta No. 69 del 10 de abril de 2013. Costa Rica y México contaron con un Tratado de Libre Comercio desde 1995	Costa Rica y México contaron con un Tratado de Libre Comercio desde 1995. Sin embargo, en junio e libre comercio vigentes entre Centroamérica y México, en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. El objetivo de este proceso era adaptar estos tratados a reglas modernas y a las realidades productivas de la región centroamericana, que habían evolucionado en el transcurso de las últimas décadas.
	Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y la República de Singapur Entró en vigencia el 1º de julio del 2013 Ley N°9123, publicada en La Gaceta N° 76 Alcance N° 72 del 22 de abril de 2013	Singapur es una economía del sudeste asiático con uno de los más altos niveles de vida en el mundo. Debido a la estructura de su mercado interno, Singapur depende, en gran parte, de la importación de bienes, lo que abre una ventana de oportunidad de demanda de productos que podrían ser suplidos por exportaciones costarricenses.
	Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea . El pilar comercial entró en vigencia para Costa Rica el 1 de octubre de 2013, Ley No. 9154 publicada en La Gaceta No. 133 del 11 de julio de 2013	El AACUE regula las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea (UE) en tres ámbitos: diálogo político, cooperación y la creación de una zona de libre comercio entre la UE y los países de Centroamérica
	Tratado con Colombia . Entró en vigencia el 1º de agosto de 2016. Ley No. 9238 del 5 de mayo de 2014, publicada en el Alcance No. 16 de La Gaceta No. 93 del 16 de mayo de 2014.	El lanzamiento de las negociaciones para la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Colombia se dio el 15 de junio de 2012, concluyendo con la firma de este instrumento comercial el 22 de mayo de 2013

Fuente: Construcción propia, a partir de información obtenida en SINALEVI y PROCOMER, 2018

El protagonismo del mercado sobre el Estado, sin proteccionismo estatal y en función del mercado internacional se evidencia en los discursos de corte neoliberal del entonces Presidente de la República Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002), uno de ellos indicaba:

la necesidad de la competencia como mecanismo que estructura los mercados se encuentra en primer lugar dentro de nuestras prioridades. Para ello es esencial, en particular para los países pequeños, la apertura comercial. El imperativo de la competencia es una fuerza al servicio de la creación. La protección es cosa buena para los niños pero el joven necesita aumentar su autonomía para vivir su propia vida. Así como el joven necesita de la libertad para encontrar su camino, así también el país necesita de la competencia y la apertura para descubrir sus fortalezas y llevarlas a su máximo potencial (Rodríguez, citado por Mena, 2002, pág. 477).

El problema de la deficiente red vial nacional en su conceptualización, se ve influenciada por el pilar de la liberalización del comercio exterior y retorno a las exportaciones del nuevo estilo nacional de desarrollo, ya que uno de los elementos que se considera para establecer que la red vial es deficiente, es que es disfuncional al nuevo modelo, en tanto las carreteras nacionales no permiten movilizar oportunamente las mercancías de exportación e importación, y el deterioro de la red, además de los costos producidos por los atrasos en la movilización de las mercancías, acarrea otros costos provocados por el deterioro de los vehículos que debe enfrentarse a carreteras en mal estado. Esta justificación se encuentra entre los antecedentes, del expediente de la Asamblea Legislativa del trámite de la Ley de Creación del Conavi, 7798 (Asamblea Legislativa, 1998).

Los cinco pilares del nuevo estilo nacional de desarrollo, tienen en común, el protagonismo del mercado, frente al Estado y a la Sociedad Civil, por lo que la respuesta al problema público, en mención, que es la política pública, se encuentra influenciada por ese eje común, de ahí, que la propuesta de la formulación de la política, se brinda, con una mayor participación de lo privado, a partir de la reformulación de la política en 1998, como consta en los proyectos de ley, que antecedieron a la aprobación de la Ley de Creación del Conavi (Asamblea Legislativa, 1998)³⁵.

³⁵ En el Subcapítulo 2 del presente capítulo, se analiza la formulación de la política pública, con la incidencia de lo privado sobre lo público, a partir del protagonismo del mercado en deterioro del Estado.

1.2. Reforma del Sistema Financiero

El Sistema Financiero Nacional, especialmente el Bancario, había operado a la luz del Decreto-Ley de Nacionalización Bancaria N°.71, de la Juna Fundadora de la Segunda República, del 21 de junio de 1948.

A raíz de los compromisos del PAE 1, PAE 2 y PA3, realizados en y anteriormente a la Administración Figueres Olsen (1994-1998), a partir de los compromisos adquiridos, del país (Hidalgo, 2000), con la liberalización de la economía, especialmente con Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR) en la segunda Administración Arias Sánchez, se transforma el sistema financiero, siguiendo el mismo norte, de acelerar el protagonismo del mercado, en deterioro de la participación del Estado.

Siguiendo el rumbo del nuevo estilo nacional de desarrollo, se rompe el monopolio de las cuentas corrientes de los bancos comerciales, tras la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central, aprobada en noviembre de 1995, y se rompe el monopolio de seguros por Ley Reguladora del Mercado de Seguros N° 8653 del 22 de julio de 2008.

Nuevamente, el protagonismo del mercado se impone sobre el papel del Estado, de ahí, que una solución a un problema público, como es el caso de la deficiente red vial nacional, se vería impregnada por esa lógica³⁶.

La anterior liberalización financiera, especialmente la bancaria y los seguros, abre una mayor gama de posibilidades a las empresas que participan en el mercado internacional e nacional, que ahora, contarán con una diversidad financiera, materializado en avales, créditos e instrumentos de compra y pago.

Así, empresas como las que participan en el mercado de la infraestructura vial nacional, se encuentran fortalecidas, para participar en la política pública, basada principalmente en la participación empresarial, en tanto son las empresas y no el estado, que con la reorientación de la política, le corresponde la labor de construcción, conservación y mantenimiento.

³⁶ En el Subcapítulo 2 del presente capítulo, se analiza la formulación de la política pública, con la incidencia de lo privado sobre lo público, a partir del protagonismo del mercado en deterioro del Estado.

1.3. Reforma funcional del papel del Estado y su reducción institucional

Las medidas propuestas por el Consenso de Washington y el Pos consenso de Washington para el Estado, impregnadas y orientadoras del nuevo estilo nacional de desarrollo, en Costa Rica, se han incorporado en la reforma del Estado (Hernández, 1998; Hidalgo, 2000; Rovira, 2004 y Vargas, 2005).

En los noventa, los gobiernos de Calderón Fournier (1990-1994) y de Figueres Olsen (1994-1998) siguieron una marcada orientación neoliberal con respecto a la reforma del Estado. Tímidamente, esa orientación se había incorporado en los dos gobiernos anteriores: el de Monge Álvarez (1982-1986) y el de la primera administración Arias Sánchez (1986-1990), en que se habían llevado a cabo medidas de contención del gasto público y la descentralización y desconcentración de las organizaciones públicas (Hidalgo, 2003 y Rivera, 2006).

La Administración Calderón Fournier (1990-1994), en cuanto a la reforma del Estado, tiene como norte la disminución del Estado, no solo en la economía, sino en otras actividades, en función de un mayor protagonismo del mercado, lo cual iba acorde con las reformas que se llevaban a cabo en toda América Latina (Rivera, 2006), impulsada por el Consenso de Washington, así como por los neoliberales nacionales.

Según Rivera (2006), la definición dada por el entonces ministro de Hacienda Thelmo Vargas ejemplifica la reforma del Estado que terminó imponiéndose en la Administración Calderón:

Reforma del Estado debe significar achicarlo (para que su costo sea soportable por la ciudadanía a la que aquél está llamado a servir), y hacerlo más eficiente (para que dé mejores servicios). Es necesario reducir el déficit fiscal, para evitar tener que pagar tanto interés sobre la deuda pública, y para ello hay que actuar sobre el principal reglón de gasto: salarios y cargas asociadas con ellos. Es necesario profundizar la transferencia de servicios públicos al sector privado (Vargas, 1994, citado por Rivera, 2006, p.167).

En el segundo año de la Administración Figueres Olsen (1994-1998), ocurre el pacto Figueres-Calderón, en el cual se llega a consenso entre el PLN y el PUSC, que se materializa en acuerdos entre diputados de ambas fuerzas políticas, para cerrar, modificar o crear, entes públicos, incluso se establece, a partir de 1995, la Comisión Especial Mixta para que Estudie

y Dictamine la Legislación Necesaria para Reformar y Modernizar la Administración Pública, a la que le correspondió analizar, dictaminar e impulsar una serie de leyes para la reforma del Estado. Lo anterior, en respuesta al compromiso principal de la Administración Figueres Olsen, al aprobarse el Programa de Ajuste Estructural (PAE III), en 1995.

las medidas de política económica que la Administración Figueres se comprometió a adoptar dentro del marco del PAE III pueden clasificarse en diversas áreas, todas ellas vinculadas a la transformación del Estado, característica ésta que marcó una clara diferencia con los PAEs anteriores, orientados esencialmente a la apertura comercial. Estas áreas fueron las siguientes: la política de privatizaciones y de fomento de la iniciativa privada, la política de empleo público y de pensiones, la política fiscal, la política de liberalización financiera, la política de comercio exterior y la política social (Hidalgo, 2000)

En la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), gobierno de corte neoliberal, lo que se evidenciaba en las acciones y discursos, que realizó en su periodo presidencial. En uno de sus discursos Rodríguez indicaba:

La necesidad de la competencia como mecanismo que estructura los mercados se encuentra en primer lugar dentro de nuestras prioridades. Para ello es esencial, en particular para los países pequeños, la apertura comercial. El imperativo de la competencia es una fuerza al servicio de la creación. La protección es cosa buena para los niños pero el joven necesita aumentar su autonomía para vivir su propia vida. Así como el joven necesita de la libertad para encontrar su camino, así también el país necesita de la competencia y la apertura para descubrir sus fortalezas y llevarlas a su máximo potencial (Rodríguez, cita por Mena, 2002, pág. 477).

En el discurso Rodríguez, evidencia la supremacía del mercado sobre el Estado y la Sociedad Civil, con el discurso, promovió la concesión de obra pública, un frustrado rompimiento del monopolio de seguros, crea entes públicos, con participación de empresarios en sus juntas directivas.

Rodríguez, implementó entes públicos, creados o reformados en la Administración Figueres Olsen; entre ellos, los denominados “consejos” del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, verbigracia: el Conavi, así como la transformación de otros entes públicos y los intentos del rompimiento de los monopolios estatales.

La reforma del Estado en la década de los noventa y primera década del presente siglo, se dirigió a estos aspectos:

- i. Disolución o intento de disolución de los monopolios ligados con las actividades de ferrocarriles, los puertos nacionales, la banca nacional, los seguros, las telecomunicaciones, los licores y los derivados del petróleo (Rivera, 2006). El Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), fue cerrado en 1995, por la Administración Figueres Olsen (1994-1998), mediante Decreto SCD-106-95, reabierto en la Administración Rodríguez Echevarría (1998-2002) mediante Decreto Nº 035 del 9 de setiembre de 1998. Se rompe el monopolio en telecomunicaciones mediante Ley No. 8.642, Ley General de Telecomunicaciones, del 04 de junio de 2008 y la Ley No. 8.660, Ley de Fortalecimiento de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, del 08 de agosto de 2008. La apertura del monopolio de las cuentas corrientes, tras la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central, aprobada en noviembre de 1995. Rompimiento del monopolio de seguros por Ley Reguladora del Mercado de Seguros Nº 8653 del 22 de julio de 2008.
- ii. Venta de empresas públicas (Rivera, 2006), que principalmente eran parte de Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), tales como Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA), Cementos del Pacífico (CEMPASA), Central Azucarera Tempisque S.A. (CATSA), Algodones de Costa Rica S.A. (ALCORS), Transportes Metropolitanos S.A. (TRANSMESA), Aluminios Nacionales S. A. (ALUNASA), Cementos del Valle Sociedad Anónima (CENVASA), Minera Nacional, S. A. (MINASA), Oficina de Fletamiento Marítimo, S. A. (FLEMAR). (Jiménez, 2000, Archivo Nacional, 2000, Rivera, 2006,)
- iii. Reestructuración del aparato institucional del Estado (Rivera, 2006).
- iv. Reacomodo de las instituciones a los imperativos de la actividad productiva y, en general, a las reglas del juego de mercado (Rivera, 2006).
- v. Reinversión de la gestión pública, inspirados en los postulados de la Nueva Gestión Pública (Vásquez, 2008)
- vi. La incorporación del empresario privado al Estado, incluso como representante de cámaras empresariales en las juntas directivas de los entes públicos, independientemente del proceso político electoral (Vásquez, 2008).

En esta coyuntura de reforma del Estado, acentuada en la Administración Figueres Olsen (1994-1998), en que se pretendía una participación menor en la economía del Estado y una mayor del mercado, bajo un nuevo esquema de funcionamiento fundamentado en la Nueva Gestión Pública, de conformidad con el nuevo estilo nacional de desarrollo, ocurre la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional.

Uno de los aspectos, fundamentales en la reforma del Estado que incidió en la política pública de infraestructura vial nacional, fue la restricción del gasto público, es así como en la administraciones: Monge Álvarez (1982-1986), primera de Arias Sánchez (1986-1990), Calderón Fournier (1990-1994) y Figueres Olsen (1994-1998), se restringió el presupuesto de la obra vial nacional. En 1980 el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, contaba con 1.135 millones de colones reales tomando como base el índice general de 1978, y en 1994 tenía 490 millones de colones reales con esa misma base.

La disminución presupuestaria implicó el descuido de la red vial nacional, ya que se desaceleró su crecimiento, prácticamente no creció, y se abandonaron importantes programas de conservación y mantenimiento vial, deteriorándose así el 90% del total de la red vial nacional, producto de las medidas de contención del gasto público del Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo (Angulo-Zeledón, 2016, Calderón-Villalobos, 2016, May-Cantillano, 2017, Vargas-Zeledón, 2016 y Vásquez-Astorga, 2016).

Las fases de formulación e implementación de la política pública, tienen lugar en la coyuntura del nuevo estilo nacional de desarrollo, que se caracterizó por el impulso al desarrollado del mercado nacional en función del mercado internacional y al protagonismo de lo privado sobre lo público, características que influirán en la reorientación de la política pública, como se explicará en los subcapítulos siguientes.

La conceptualización del problema público, fue impregnada de este pilar del estilo nacional de desarrollo, en tanto, se identifican como causas del problema público, la maraña normativa institucional, la estructura estatal y una alta planilla, entre otros elementos, precisamente, los mismos elementos, que justificaban la reforma del estado, pero también, se identificó, como una de las principales causas, el desfinanciamiento de la red vial nacional, en sus aspectos básicos en las administraciones de: Monge Álvarez (1982-1986),

primera de Arias Sánchez(1986-1990), Calderón Fournier (1990-1994), y Figueres Olsen (1994-1998).

La formulación³⁷ de la política, también sería influenciada por el pilar de reforma del Estado del Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, en tanto se propondría el entierro del Estado constructor de carreteras³⁸, y la institución del Estado contratista, lo que era concordante con dicho pilar, en tanto la transformación del Estado, se realizaba incorporando lo privado, donde el Estado no era productor, sino contratista.

La participación privada que guiaba al pilar del Nuevo Estilo, en donde, no sólo se contrataban los bienes y servicios a las empresas privadas, sino que se incorporaban a las corporaciones de empresarios en los entes públicos, se replicó en la política de infraestructura vial nacional, al incorporar en la junta directiva del Conavi, a tres representantes de cámaras empresarias (Vásquez-Rodríguez, 2008)

1.4. Reforma laboral

En la Administración Calderón se lleva a cabo procesos de movilización voluntaria del Estado al sector privado, por lo que miles de empleados públicos dejan sus puestos y se incorporan al sector privado; asimismo se dan una serie de reformas al sistema de pensiones con cargo al presupuesto nacional, mediante la denominada ley marco, N° 7302, conformidad al Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco), Ley de 1992.

Esta movilización voluntaria implicó que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en la Administración Calderón (1990-1994) y Figueres Olsen (1994-1998), muchos de los ingenieros y técnicos capacitados, en obra vial nacional, renunciarán, y se ubicarán en la empresa privada, por que afectó negativamente los pocos proyectos viales de la época, en deterioro de la red vial nacional, contribuyendo a la profundización del problema público de la deficiente red vial nacional (Angulo-Zeledón, 2016, May-Cantillano,2017, Vargas, 2016 y Vásquez-Astorga, 2016).

³⁷ En el Subcapítulo 2 del presente capítulo, se analiza la formulación de la política pública, con la incidencia de lo privado sobre lo público, a partir del protagonismo del mercado en deterioro del Estado.

³⁸ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

La empresa privada, se encontraría entonces que personal capacitado, que podría ser frente a los contratos de obra vial nacional, mucho del recurso humano, formado en el Mopt, que se había desplazado al mercado, producto de las políticas de empleo público, como la movilidad laboral (Angulo-Zeledón, 2016, May-Cantillano, 2017, Vargas, 2016 y Vásquez-Astorga, 2016).

1.5. La Nueva Gestión Pública

Se impulsó con la reforma del Estado, también una especie de reforma de la gestión pública, que en la época se denominaba Nueva Gestión Pública, la misma promulgaba una gestión pública por resultados, transparente y con herramientas e instrumentos de la gestión privada, que había sido exitoso, en ese ámbito.

La Nueva Gestión Pública (NGP), implicaba que debía existir una mayor participación en el Estado de lo privado, por ello se incorpora en los entes públicos, especialmente en los creados en la Administración Figueres Ferrer, representación de las cámaras empresariales en las juntas directivas. La NGP, requería de estructuras planas en las organizaciones, impregnadas además de la gestión de calidad, empoderando a los gerentes y empleados públicos. (Vásquez-Rodríguez, 2008).

Producto del pilar de reforma del Estado, en la Administración Figueres Olsen (1994-1998), principalmente se crearon entes públicos, más cercanos al derecho privado y más lejano del derecho público, por ello proliferaron las organizaciones públicas no estatales, los entes públicos adscritos con personería jurídica instrumental, así como como las sociedades anónimas de propiedad estatal. (Cervantes, 2000; Jinesta, 2007).

La formulación de la política pública, se vería afectada por esos conceptos de la NGP, ya que considera, que uno de los principales entes ejecutores de la misma, debe ser administrado desde su cúspide, por una junta directiva³⁹, con participación de las cámaras empresariales, bajo una naturaleza jurídica más cerca de lo privado, que fue Conavi (Louis Berger, 1997).

³⁹ Lo que se expone en el subcapítulo siguiente

Síntesis

En los pilares del Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, podemos encontrar las causas principales del problema público, como que fue el abandono presupuestario de la red vial nacional y las exigencias de la integración del mercado nacional al internacional, la incidencia en la conceptualización del mismo, al encontrar coincidencia en cuanto a la justificación de la reforma del Estado, con las causas del problema público, como la deficiente gestión, y la maraña reglamentaria, asimismo en la formulación de la política, se observa también una coincidencia, con un modelo administrativo, para el Conavi, uno de los entes ejecutores de la política, con una naturaleza alejada del derecho público y cerca de lo privado, con participación privada en la junta directiva, y con obras viales, a cargo de empresas privadas.

Subcapítulo II. El Programa de Actuación Política Administrativa (PAPA) en los tres momentos de la política

Como se había indicado anteriormente, la reformulación de la política pública, tiene tres momentos claves, mismos que se identifican, a partir de la afectación de los fondos de la política vial nacional.

Retomando el planteamiento, que se ha venido haciendo, desde capítulos anteriores, y secciones del presente capítulo.

El primer momento ocurre entre 1998 y Julio de 2001. Como se ha indicado la reorientación de la política, se inaugura con la oficialización de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, N°7798, en mayo de 1998, contando como antecedentes claves el estudio de Louis Berger Internacional, INC de 1998 y del Plan Nacional de Transportes de 1995. Concluye el primer momento con la reconstitución del Fondo Vial Nacional, en Julio de 2001. En este primer periodo, no se giran la totalidad de los recursos financieros, que de conformidad a la Ley 7798, le corresponderían al “Fondo Vial Nacional”. Con la reconstitución del “Fondo Vial Nacional”, se instituye al Lanamme, como fiscalizador de la calidad de la red vial nacional, financiado con parte del fondo en cita.

El segundo momento, ocurre entre Julio del 2001 y mayo de 2006. Pese a la reformulación del “Fondo Vial Nacional” en 2001, se continúa sin dotar al “Fondo Vial

Nacional” de la totalidad de los recursos financieros, que de conformidad a la Ley 7798, le correspondía. En mayo de 2006, se realizan acciones para girar la totalidad de ellos al “Fondo Vial Nacional”, tales como el giro total de los ingresos por parte del Ministerio de Hacienda, que por Ley 7798, le correspondían al Conavi y se realizan gestiones para fortalecer el mismo, principalmente con préstamos internacionales⁴⁰.

El tercer momento, ocurre a partir entonces de mayo de 2006, y lo cerramos por efectos metodológicos, hasta mayo de 2014, debido que, hasta esa fecha, llega nuestro estudio. En ese periodo, también fue modificado el “Fondo Vial Nacional”, además de la institucionalidad que imponen los préstamos internacionales, que se aprueban mediante una ley, con rango superior a la legislación nacional, por la Ley 8603, que modificaría la Ley N°8114 para Asegurar el Giro Oportuno de Recursos Aprobados en Leyes de Presupuestos de la República destinados a Garantizar la máxima Eficiencia de Inversión Pública en Reconstrucción y Conservación de la Red Vial. Esta ley, garantiza el giro de los recursos directamente del Lanamme.

Como ya habíamos indicado, el elemento principal, que distingue a los tres momentos, son los recursos financieros de la política vial nacional, ya que primero se crea el “Fondo Vial Nacional” para garantizar recursos al fondo, lo que se incumple. Luego se reconstituye el “Fondo Vial Nacional”, y se reparte sus fondos, con un nuevo actor el Lanamme. Se sigue incumpliendo la garantía de recursos, lo que se solucionaría, con acciones posteriores, a partir de la Administración Arias Sánchez, que garantizan los recursos, y además se integrarían al fondo, los préstamos internacionales. En este periodo, también se reconstituye el fondo, para garantizarle, principalmente los recursos al Lanamme.

La intervención del Lanamme como fiscalizador de la red vial nacional. La fiscalización, de conformidad con la Ley 8114, que es una norma tributaria, consistiría en la realización de auditorías y evaluaciones técnicas de la red vial nacional, brindar capacitación, asesoría y realizar estudios en el tema vial. Adicionalmente, debía mantener actualizada la normativa técnica.

Atendiendo esos tres momentos, se analiza, la formulación de la política en dos dimensiones: el Programa de Actuación Político-Administrativo (PAPA), lo que se tratará en

⁴⁰ Las acciones se desarrollan en el Subcapítulo 2, en el punto 2.3 el tercer momento del PAPA.

el presente subcapítulo y el Acuerdo Político Administrativo (APA) que se analizará en el subcapítulo siguiente.

En el capítulo 3 Estrategia de Investigación, se definieron las categorías que se estudiarían, en el análisis del Programa de Actuación de Política-Administrativa (PAPA) de la formulación de la política pública, que fueron definidas a partir del modelo de ⁴¹políticas públicas de Subirats et al (2008), que tiene una base neoinstitucionalista, del modelo de calidad de infraestructura vial de la Comisión de Transporte de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España (CTCCCP), de 2016, que se fundamenta en el desarrollo de la Calidad Total. Del PAPA seguidamente, se analizará lo siguiente:

- i) Elementos operativos: Concretan la intervención de la política pública.
- ii) Acuerdos políticos administrativo: Define los actores de la política y sus competencias.
- iii) Objetivos: Lo que pretende solucionar la política pública.
- iv) Elementos evaluativos: Indicadores que permiten la evaluación de la política pública.
- v) Elementos procedimentales: Normas interacción entre los actores, sujetas al marco legal.

2.1. El primer momento del Programa de Actuación Política Administrativa (PAPA) (1998-Julio 2001)

Como a ha indicado, el primer momento del PAPA se extiende desde la formulación de la política, a inicios de 1998, con la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad N° 7798 y hasta el 2001 con la Ley 8114, cuando se reconstituye el “Fondo Vial Nacional” que financia la política y se instituye al Lanamme como fiscalizador de red vial nacional, o como beneficiario de ese fondo.

⁴¹ El modelo de políticas públicas, el neoinstitucionalismo, los diferentes modelos de calidad, así como el modelo de calidad de infraestructura vial de la Comisión de Transporte de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España (CTCCCP), de 2016, que se fundamenta en el desarrollo de la Calidad Total, fue desarrollado en el capítulo 2 Principales Perspectivas Teóricas.

2.1.1. Elementos operativos: El problema público, su causalidad y la hipótesis de intervención

El análisis de los elementos operativos de la formulación de la política pública, inicia con el estudio del problema público concebido técnicamente, diferenciándolo del problema público conceptualizado políticamente, referenciado la hipótesis causal a la hipótesis de intervención.

Los elementos operativos constituyen la respuesta que se brinda políticamente a la solución del problema público, es decir concretiza la hipótesis de intervención. (Subirats et al, 2008).

Aunque el origen de la política (lo que Subirats et al, 2008, llama la inclusión en la agenda), es una fase no comprendida en el estudio, se hace necesaria referirse a un aspecto de esa fase que es el problema público, ya que la valoración del mismo, incidirá en la comprensión de las fases de formulación e implementación de la política pública.

Nos referiremos al problema público definido políticamente, en el ámbito “de lo político”⁴², distinguiéndolo del problema público definido técnicamente, particularmente en su causalidad, la brecha entre ambos, como un elemento que nos ayuda a comprender la brecha en la definición de la formulación de la política pública, así como en la brecha de la implementación de la misma.

A su vez, se relaciona la hipótesis causal del problema público conceptualizado políticamente de la hipótesis de intervención de la política pública.

El trámite en la Asamblea Legislativa para la aprobación de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, N°7798, tardó cinco meses y unos cuantos días, desde la presentación del primer proyecto de ley el 20 de Noviembre de 1997 hasta la aprobación del

⁴² ‘lo político’ se utiliza en el párrafo diferenciándolo de la ‘política’ a partir de Mouffe (2007). La autora “hace distinción entre la política y lo político. Mientras la primera hace referencia a las prácticas e instituciones que permiten el ordenamiento de la sociedad, la segundo refiere a la dimensión antagónica de lo humano. La conflictividad constituye una característica inerradicable de lo propiamente humano, y su negación u ocultamiento trae como consecuencia la imposibilidad de pensar y actuar políticamente. Desde la perspectiva de Schmitt, lo político se estructura en función de la conflictividad que supone la distinción amigo/enemigo, y por tanto, entre dos identidades opuestas. Aquí hay dos cuestiones clave para Mouffe. La primera es que, más allá de lo irreconciliable que Schmitt concibe la oposición amigo/enemigo, y por tanto, ésta puede pensarse simplemente como una discriminación nosotros/ellos bajo la cual el diálogo se hace posible. Y segundo, que esta distinción sostiene la autoconstrucción de las identidades políticas, toda vez que la visión sobre el otro contribuye a la construcción de la identidad propia. Son identidades que se oponen y se excluyen, pero que son necesarias la una para la otra.” (Canales, 2010, pág.3).

texto definitivo el 27 de abril de 1998, este periodo relativamente corto para la aprobación de un proyecto ley, en los últimos meses de la Administración Figueres Olsen (1994-1998), demuestra que existía acuerdos entre los partidos políticos mayoritarios de la época, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) para la aprobación de la ley, éste último aspecto que aunque importante, es parte de la fase de inclusión en la agenda pública, que no forma parte del objeto de estudio de la presente investigación, que sería importante retomar en otros estudios.

En el trámite de la aprobación de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, N° 7798, en la Asamblea Legislativa, se pueden identificar dos proyectos de ley, el original, y el sustituto.

El proyecto original, fue presentado por diputados de tres fracciones en la Asamblea Legislativa: Gerardo Trejos Salas, Fracción del Partido Fuerza Democracia; Luis Alejandro Román Trigo, Jefe de la Fracción del Partido Liberación Nacional y; Alexander Salas Araya, Jefe de la Fracción del Partido Unidad Social Cristiana, y el texto sustituto, fue presentado por los mismos diputados acompañados del diputado Rodolfo Méndez Mata del Partido Unidad Social Cristiana (Vargas, 2016, Solís, 2016).

El proyecto original estaba concebido para la conservación y el mantenimiento de la red vial de todo el país (nacional y regional), el texto sustitutivo, comprendía sólo la red vial nacional, pero no sólo la conservación y mantenimiento, sino que se amplía a obra nueva.

El texto sustitutivo incluía la obra nueva, y no únicamente conservación y mantenimiento, a partir de un acuerdo, entre Méndez Mata, y varios diputados de la Asamblea Legislativa de ese entonces, condición que habían puesto esos diputados, para aprobar la ley (Angulo-Zeledón, 2016, Vargas-Zeledón, 2016, Solís-Murillo, 2016, Salas-Solís, 2016, Vásquez-Astorga, 2016).

A partir de la presentación del texto sustitutivo, el proyecto de ley es liderado por Méndez Mata, que para ese entonces había sido Ministro de Hacienda, Ministro de Obras Públicas y Transportes y Secretario del Partido Unidad Social Cristiana, y precandidato por ese partido a la Presidencia de la República.

El texto sustitutivo sufre en la corriente legislativa pocas variaciones, y se convierte en la Ley 7798.

En el expediente de la Asamblea Legislativa, se hace referencia a un estudio realizado en la Administración Figueres Olsen (1994-1998) por Louis Berger Internacional, INC denominado Reforma Institucional del Sistema Nacional de Transportes de Costa Rica—, estudio contratado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y financiado por el Banco Mundial (Vásquez-Astorga, 2016)⁴³.

Del estudio del documento de Louis Berger Internacional, INC, y del expediente de la Asamblea Legislativa, se distingue, un problema público conceptualizado técnicamente y un problema público definido políticamente desde “lo político”⁴⁴, así como una brecha entre ambos, que incidirá en el déficit de formulación de la política, especialmente en su causalidad.

2.1.1.1. El problema público desde la dimensión técnica, y su causalidad, en el primer momento

La causalidad de la política pública, desde una conceptualización técnica, se encuentra principalmente, en el estudio de Louis Berger Internacional, INC denominado Reforma Institucional del Sistema Nacional de Transportes de Costa Rica— y en el Plan Nacional de Transporte de 1995.

En los anteriores documentos se consideró la política pública de la infraestructura vial nacional, integrada a la política pública de la infraestructura vial regional y a una política pública nacional de transportes, por lo es abordaba desde una solución integral concatenada

⁴³Se utiliza el segundo apellido en razón de que existen tres personas con el apellido ‘Vasquez’ que se citan, una es el investigador Vásquez Rodríguez, que será denominado ‘Vásquez-Rodríguez’, un funcionario del Mopt de apellidos ‘Vásquez Astorga’ él que se entrevistó, en calidad de experto internacional y nacional, en financiamiento externo de infraestructura vial, el que se identificará como “Vásquez-Astorga”, y un profesional en publicidad y mercadeo, cuya tesis fue consultada, al que se le identificará como “Vásquez-Rojas”.

⁴⁴ ‘lo político’ se utiliza en el párrafo diferenciándolo de la ‘política’ a partir de Mouffe (2007). La autora “hace distinción entre la política y lo político. Mientras la primera hace referencia a las prácticas e instituciones que permiten el ordenamiento de la sociedad, la segundo refiere a la dimensión antagónica de lo humano. La conflictividad constituye una característica inerradicable de lo propiamente humano, y su negación u ocultamiento trae como consecuencia la imposibilidad de pensar y actuar políticamente. Desde la perspectiva de Schmitt, lo político se estructura en función de la conflictividad que supone la distinción amigo/enemigo, y por tanto, entre dos identidades opuestas. Aquí hay dos cuestiones clave para Mouffe. La primera es que, más allá de lo irreconciliable que Schmitt concibe la oposición amigo/enemigo, y por tanto, ésta puede pensarse simplemente como una discriminación nosotros/ellos bajo la cual el diálogo se hace posible. Y segundo, que esta distinción sostiene la autoconstrucción de las identidades políticas, toda vez que la visión sobre el otro contribuye a la construcción de la identidad propia. Son identidades que se oponen y se excluyen, pero que son necesarias la una para la otra.” (Canales, 2010, pág.3).

e interrelacionada al problema de la infraestructura vial nacional, a partir de la comprensión del transporte terrestre, fluvial, marítimo, ferroviario y aéreo.

De conformidad con lo anterior, el problema público, de la deficiente red vial nacional, en la Administración Figueres Olsen (1994-1998), según Louis Berger Internacional, INC, y el Plan Nacional de Transportes de 1995, tiene siete causas fundamentales, que son:

- a) Excesiva regulación por parte de entes públicos.
- b) Participación de entes controladores.
- c) Recursos financieros insuficientes.
- d) Gestión deficiente.
- e) Rígida gestión de recursos humanos por normativa.
- f) Deficiente relación con los usuarios de las vías.
- g) Interferencia política.

En el momento de la reformulación de la política en 1998, esas causas se materializaban en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt), era para ese entonces el ente público responsable de la construcción, conservación y mantenimiento de la red vial nacional, momento en que el Estado realizaba la construcción, conservación y mantenimiento vial, mediante su propia planilla, por ello, era un constructor de carreteras.

Cada una de estas causas, se explican seguidamente.

Excesiva regulación por parte de entes públicos

Para la ejecución de los programas, era necesario obtener la aprobación de varios entes públicos externos. En materia de organización, se requería la intervención del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. En la gestión del recurso humano se debía tener el concurso de la de la Dirección General de Servicio Civil, cuando implicaba una variación presupuestaria debía tener la participación obligatoria de la Autoridad Presupuestaria. En el proceso de contrataciones, se debía tener la aprobación de la Contraloría General de la República y de la entonces Proveeduría Nacional del Ministerio de Hacienda. Finalmente, el presupuesto dependía de la Asamblea Legislativa para su aprobación final, así como del Ministerio de Hacienda para su formulación.

Existía un abundante y complejo marco que dificultaba la ejecución de las labores. La mayoría de los procesos administrativos de la Institución están sometidos a excesivas y severas regulaciones y controles externos por parte de otros organismos gubernamentales.

Para la realización de una obra nueva, o para ejecutar programas de conservación y mantenimiento, entonces debían seguirse una serie de procedimientos excesivamente regulados, que implicaban autorizaciones diversas de tan bien diversos entes públicos, lo que incidía en la gestión del proyecto (Louis Berger Internacional, Inc., 1998, May-Cantillano, 2017, Vásquez-Astorga, 2016, Vargas-Zeledón, 2016, Solís-Murillo, 2016).

Participación de entes controladores

Participación de la Dirección General de Servicio Civil, Autoridad Presupuestaria, Mideplan y previamente de la Contraloría General de la República, en varias etapas de los proyectos viales, lo que incidía en ellos negativamente, en cuanto al tiempo de respuesta, al tener que consensuar aspectos relacionados con la gestión de un proyecto vial (presupuesto, recursos humanos, contratación), lo que dilataba el diseño, construcción y explotación de la obra vial. (Louis Berger Internacional, Inc., 1998, May-Cantillano, 2017, Vásquez-Astorga, 2016, Vargas-Zeledón, 2016, Solís-Murillo, 2016).

Recursos financieros insuficientes

Los recursos destinados a carreteras, se habían disminuido drásticamente, de ahí que los egresos del MOPT de 1985 al año 1994 se redujeron en 25%. “La actividad más afectada directamente por la falta de recursos del MOPT es el mantenimiento vial porque es el programa de mayor importancia que depende principalmente del presupuesto nacional”. (Louis Berger Internacional, Inc., 1998).

El Plan Nacional de Transporte de 1995 indicaba que “el mal estado que presentan las redes viales, tanto la nacional como la cantonal, obedece a un crónico estrangulamiento financiero (...).” (Girardotti, 1995, pág.5)

En 1980 se destinaban al sector transporte 1.135 millones colones reales a partir del índice general de precios al por mayor, base 1978, y en 1995, esos fondos eran, con la misma base de cálculo, de 490 millones de colones. (Louis Berger Internacional, Inc., 1998)

Gestión deficiente

El manejo ineficiente de los recursos financieros se reflejaba en la incapacidad de ejecutar una parte sustancial del presupuesto, de esta forma, en 1994, se ejecutó únicamente 65% del presupuesto que había sido destinado a la obra vial, en 1995, fue de 82%, (Louis Berger Internacional, Inc., 1998).

Los problemas de gestión, que presentaban, eran los siguientes:

- i. Concentración en la toma de decisiones en los niveles superiores, es decir, poca delegación de responsabilidades.
- ii. Inadecuados sistemas de control.
- iii. Inexistencia de un proceso de control de calidad o auditoría técnica.
- iv. Planificación deficiente.
- v. La formulación del presupuesto no se encuentra integrada al proceso de planificación.
- vi. No existe claridad por parte de las unidades organizativas en la etapa del proyecto vial que deben participar, y su incidencia en él.
- vii. Inadecuado gerenciamiento.
- viii. Lentitud excesiva en los procesos.
- ix. Ausencia de un sistema informático integral.
- x. Procesos y procedimientos definidos, pero no aplicados.

(Louis Berger Internacional, INC., 1998).

A raíz de las medidas que fueron adoptadas en el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, como una política de restricción del gasto público, en los años ochenta y noventa el fondo presupuestario para red vial nacional fue drásticamente disminuido (Louis Berger Internacional, Inc., 1998, Vásquez Astorga, 2006, Arias-Herrera, 2016, Vargas-Zeledón, 2016, Solís-Murillo, 2016).

Rígida gestión de recursos humanos por normativa

El personal que participaba en la obra vial nacional estaba sujeto a la reglamentación y disposiciones del Régimen de Servicio Civil (Estatuto de Servicio Civil), de la Autoridad Presupuestaria y se encontraba influido por la política de restricción del gasto público, que implicó la disminución o de restricción del recurso humano en el sector público, lo que provocó en conjunto lo siguiente: (Louis Berger Internacional, Inc., 1998, Vásquez-Astorga, 2006, Arias-Herrera, 2016, Vargas-Zeledón, 2016, Solís-Murillo, 2016).

- i. Un sistema de recursos humanos rígido que impide el uso de incentivos y las promociones del personal basado en criterios de mérito y de calidad del desempeño de sus funciones.
- ii. Un sistema en el que es muy difícil despedir a los que no están funcionando en sus puestos satisfactoriamente.
- iii. Un desequilibrio en el nivel de remuneraciones entre las instituciones del sector transporte y del sector privado, algunas instituciones del sector público y transporte.
- iv. Sueldos que no reflejan las calificaciones o responsabilidades del personal, por cuanto es difícil retener a los empleados claves más calificados.
- v. Escasez de profesionales y de técnicos calificados y capacitados en sus áreas de actividad.
- vi. Retención del personal con menos experiencia, calificaciones o habilidad, y exclusión de los profesionales más capacitados.
- vii. Inadecuado sistema de capacitación.

Deficiente relación con los usuarios de las vías

En 1994, la imagen pública del MOPT se encontraba deteriorada, de conformidad con Louis Berger Internacional, Inc., 1998:

El Ministerio ha perdido credibilidad en la opinión pública ya que ésta considera que no cumple con lo prometido y que no asume correctamente sus responsabilidades. Creen, incorrectamente, que el MOPT es el único organismo responsable por la situación actual de todas las vías públicas y lo califican duramente al experimentar diariamente la mala situación de las calles en este país. La ciudadanía carece de información sobre las

actividades que están realizando el MOPT, sus proyectos y logros, y sobre todo de cuáles son sus responsabilidades y cuáles son las de las Municipalidades. Por otra parte, hay que considerar a los medios de comunicación masiva. A través de estos medios se refleja la mala relación existente de los medios con los jerarcas del Ministerio. La prensa informa constantemente de lo que ellos consideran como errores y debilidades del Ministerio. Responsabiliza al MOPT por la falta de cumplimiento de los contratos adquiridos con terceros y considera que el MOPT no les da el seguimiento adecuado a los proyectos. Como consecuencia la actitud de los jerarcas del MOPT con la prensa es siempre a la defensiva, ya que se sienten permanentemente agredidos (Louis Berger Internacional, Inc., 1998, p. 50).

La percepción negativa de la red vial nacional y de la gestión de las autoridades a cargo de la obra vial nacional, evidenciado por los periodistas, era un asunto a considerar, en tanto, de conformidad con la teoría de la calidad total, es el cliente-ciudadano, al fin de cuentas, el que juzga la calidad, siendo alfa y omega de la calidad de los servicios públicos (Hood, 1996, Duque, 2005, Chica, 2011, Vásquez-Astorga, 2016), en este caso la calidad de la red vial nacional.

La injerencia de lo político

En los años noventa, la injerencia política⁴⁵, provenía principalmente de los diputados, y consistía en:

- i) Incluir en el presupuesto nacional proyectos, no sugeridos por el Poder Ejecutivo o por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (Angulo-Zeledón, 2016, Vásquez-Astorga, 2016).

⁴⁵ 'lo político' se utiliza en el párrafo diferenciándolo de la 'política' a partir de Mouffe (2007). La autora "hace distinción entre la política y lo político. Mientras la primera hace referencia a las prácticas e instituciones que permiten el ordenamiento de la sociedad, la segundo refiere a la dimensión antagónica de lo humano. La conflictividad constituye una característica inerradicable de lo propiamente humano, y su negación u ocultamiento trae como consecuencia la imposibilidad de pensar y actuar políticamente. Desde la perspectiva de Schmitt, lo político se estructura en función de la conflictividad que supone la distinción amigo/enemigo, y por tanto, entre dos identidades opuestas. Aquí hay dos cuestiones clave para Mouffe. La primera es que, más allá de lo irreconciliable que Schmitt concibe la oposición amigo/enemigo, y por tanto, ésta puede pensarse simplemente como una discriminación nosotros/ellos bajo la cual el diálogo se hace posible. Y segundo, que esta distinción sostiene la autoconstrucción de las identidades políticas, toda vez que la visión sobre el otro contribuye a la construcción de la identidad propia. Son identidades que se oponen y se excluyen, pero que son necesarias la una para la otra." (Canales, 2010, pág.3).

En 1997 el presupuesto del MOPT fue aumentado en tres mil millones de colones con respecto a 1996, al incluirse proyectos de interés de los diputados, en forma inconsulta con los profesionales en la materia vial. (Louis Berger Internacional, Inc., 1998),

ii) Influenciar sobre los proyectos que debían ejecutarse con el presupuesto aprobado.

trae como resultado entre otras cosas, que el MOPT utilice una gran parte de sus recursos disponibles para responder a las presiones políticas, como sucede por ejemplo con el mantenimiento de la red vial cantonal la cual no es su responsabilidad, en vez de utilizar los escasos recursos disponibles en la red vial nacional que si es de su total responsabilidad (Louis Berger Internacional, Inc., 1998, p. 42).

Al incluirse proyectos sin los estudios técnicos y los diseños, en el presupuesto nacional, por parte de los diputados de la época, provocaba:

- i. Una brecha entre la planificación y el presupuesto, ya que existía presupuesto para obras que no habían sido planificadas.
- ii. Se incluían proyectos, sin estudios técnicos, que los respaldara, por lo que era difícil su ejecución, en el año presupuestario.

Refiriéndose a esa inherencia política, el Ingeniero Enrique Angulo, miembro del Consejo de Administración del Conavi en la Administración Arias Sánchez (2006-2010) y en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) como representante de la Asociación de Carreteras y Caminos, en entrevista del 03 de noviembre de 2016, indicaba:

los recursos que se le daban al Mopt, casi siempre se orientaban a lo que los diputados querían (...) llegaban los diputados y convencían a las autoridades de que había que hacer tal calle, además hasta se pintaban escuelas y se pintaban iglesias (...) gran parte de los recursos tenían esa orientación (...), la pintura que era para señalamiento se ordenaba para Cartago para pintar una escuela, cambiaban la pintura, con un estañón de pintura de señalamiento sacaban estañones de pintura corriente (...), la Auditoría del Mopt comenzó a reclamar, eso era común, la presión que hacían los diputados, el mantenimiento se vino abajo (...), la injerencia política la que estaba desviando los recursos (...) había necesidad de hacer un cambio. (Angulo-Zeledón, 2016).

Entonces, los pocos recursos que había tenido la política vial nacional, desde 1995, se veían gravemente afectados, por los intereses político partidistas, lo que incidía negativamente en la deficiente red vial nacional.

2.2.1.2. Causas no consideradas en la hipótesis causal

En el estudio de Louis Berger Internacional, Inc., 1998 y en el Plan Nacional de Transportes de 1995, mencionan algunos elementos que influyen en el problema de la deficiente red vial nacional, que nos los sitúa como causantes directos del problema público, sino que les brinda una consideración menor, esto debido a que no se les brinda a los estudios realizados una orientación de análisis de la política pública.

Del estudio de esos elementos, se determina que son causantes del problema público, en tanto inciden directamente en él, las siguientes:

- i. La influencia de otras políticas públicas o decisiones públicas, como el cierre del ferrocarril. (Salas-Solís, 2016, Arias-Herrera, 2016).
- ii. Ausencia de un sistema de control y verificación de calidad.
- iii. Dificultad de realizar expropiaciones oportunamente (Salas-Solís, 2016, Solís-Murillo, 2016, Arias-Herrera, 2016).
- iv. Requerimientos del nuevo estilo nacional de desarrollo.
- v. Relocalización de servicios públicos.
- vi. Permisos y gestiones relacionados con la protección de ambiente.

Las expropiaciones, la relocalización de servicios, los permisos y gestiones relacionadas con la protección del ambiente, no habían sido identificados como causas del problema público, debido a que el estudio de Louis Berger Internacional, así, como el primer proyecto de ley, se referían a la conservación y mantenimiento vial, no a las obras nuevas o mejoramiento vial.

Debido a que por lo general una obra nueva, debe ampliar el derecho de vía, o reconstruir el mismo, el tema de las expropiaciones, relocalización de servicios, y permisos y gestiones, relacionados con la política ambiental, se vuelve clave, lo que no lo es en la conservación y mantenimiento vial. Es así, como los diputados en la última legislación de la Administración Figueres Olsen (1994-1998), al cambiar el texto del proyecto de ley, para incluir la obra nueva, no consideraron aspectos claves, propios de la obra nueva, lo que generó grandes problemas en la implementación de la política, especialmente el retraso de los proyectos viales.

Y es que la obra nueva, es atractiva, desde la política electoral, ya que incide en el voto de la ciudadanía, evidencia de ello, es que las gestiones de los diputados y alcaldes, se realizan sobre puentes o carreteras nuevas, rara vez, se hacen sobre la conservación y el mantenimiento.

La obra nueva, es objeto de los rituales de inauguración, como la colación de placas, discursos o cortes de cinta, como puede observarse en las fotografías 4.1 y 4.2, mismos que dan réditos político electorales, pero no se hacen estas manifestaciones, sobre las carreteras o puentes, a las que periódicamente se les brinda conservación y mantenimiento.



Fotografía 4.1. Costa Rica. Placa de Construcción del Puente Francisco J. Orlich B, en la Administración José María Figueres Olsen (1994-1998)

Fuente: Mopt.



Fotografía 4.2. Costa Rica.”. Inauguración de la Carretera a Caldera, por el Presidente de la República, periodo 2006-2010, Oscar Arias Sánchez (al centro de la fotografía)
Fuente: La Nación, 17 de enero de 2010 (Cortesía de Casa Presidencial).



Fotografía 4.3. Costa Rica. Inauguración de la ampliación de la Carretera Interamericana, en Pérez Zeledón, desde el puente sobre el Río Jilguero hasta el puente sobre el Río Convento, por el Presidente de la República Abel Pacheco de la Espriella (camisa color blanca), periodo 2002-2006

Fuente: Pérez Zeledón Net, foto del 19 de septiembre de 2005, (recuperada de <http://www.perezzeledon.net/presidente-pacheco-inauguro-ampliacion-de-carretera-interamericana/>, el 20 de marzo 2019)

Cada una de estas causas, se explican seguidamente.

La influencia de otras políticas públicas o decisiones pública, como el cierre del ferrocarril y las restricciones del gasto público

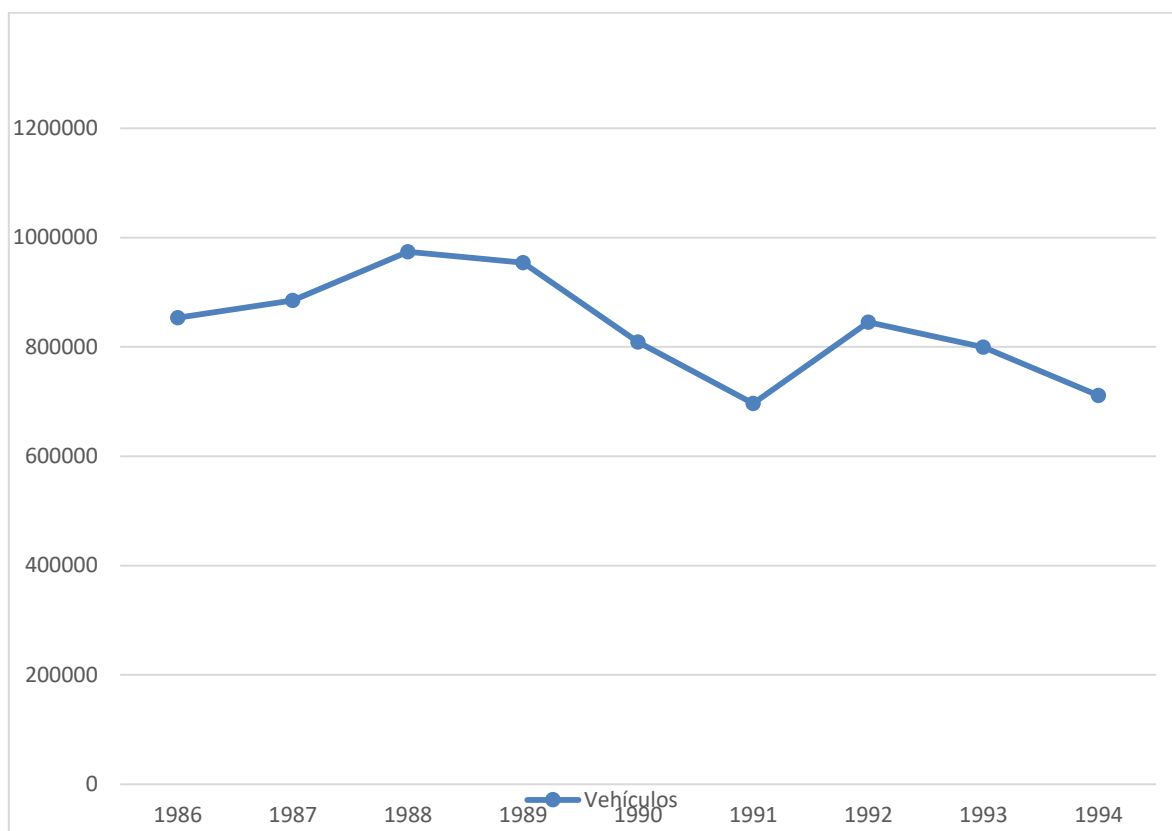
Los peores niveles del deterioro de la red vial nacional, se reportan finalizando la Administración Calderón Fournier (1990-1994), e iniciando la Administración Figueres Olsen (1994-1995), es decir en los años de 1994 y 1995, y es precisamente en ese último año, que mediante acuerdo SCD-106-95 del 27 de Junio de 1995 de la Presidencia de la República (Madrigal, 2015) se ordena el cierre Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), en cuanto a la prestación de servicios, ya que siguió operando en una fase de liquidación que no concluyó, por reactivarse en la Administración Arias Sánchez (2006-2010).

Producto de esa decisión las mercancías para la industria y comercio, nacional e internacional, que se trasladaban en los ferrocarriles pasaron a trasladarse en vehículos que transitaban por la red vial nacional. (Loria y Umaña, 2014, Angulo-Zeledón, 2016, Salas-Solís, 2016 y May-Cantillano, 2017).

Como se puede observar en la Gráfico 4.1, entre 1986 a 1994 se trasladaban en promedio por año 512.829 toneladas métricas por ferrocarril, peso que a partir del año 1995 se trasladarían por las carreteras nacionales del país, con el consiguiente efecto en el deterioro de las mismas.

Se observa, que el transporte en ferrocarril, para las materias, era cada vez menos demandado, de 1988 esos requerimientos serían decrecientes.

Gráfico.4.1.
Costa Rica: Toneladas métricas transportadas por ferrocarril, 1986-1994



Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1996

Al anterior peso de mercancías, sería necesario sumarle el peso de las personas, ya que desde el año 1991 y 1992, se venían disminuyendo los servicios de transporte de pasajeros en ferrocarril. En 1986 se transportaron 2.007.524 pasajeros (tiquetes), para el año 1990, esa cantidad se había disminuido en casi un 50%, ya que se transportaron 1.098.326 pasajeros, en el año 1992 fue casi inexistente al trasladar 11.560 pasajeros, siendo en el último año de operación de 335,276 pasajeros, como se puede observar en la tabla siguiente:

Tabla.4.01.
Costa Rica: Pasajeros transportados por año por Ferrocarril, 1986-1994

Año	Total	Ruta al Océano Pacífico	Ruta al Océano Atlántico
1986	2,007,524	649,589	1,357,935
1987	1,891,923	589,355	1,302,568
1988	1,288,484	371,523	916,961
1989	1,243,434	329,173	914,261
1990	1,098,326	290,299	808,027
1991	507,359	154,799	352,560
1992	11,560	120	11,440
1993	367,803	300,394	67,409
1994	335,276	229,744	105,532

Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1996.

Las medidas neoliberales de reforma del Estado que invitaban a funcionarios a trasladarse del Sector Público al Sector privado, aunado a salarios poco competitivos, tuvieron también repercusiones en el MOPT, y por ende en la infraestructura vial nacional, ya que un grupo de profesionales importantes que se habían formado en el MOPT, se acogieron a los beneficios de la movilidad voluntario, con lo que ese Ministerio, para atender la red vial nacional, fue desprovista de un recurso humano valioso (Loria y Umaña, 2014, Angulo-Zeledón, 2016, Salas-Murillo, 2016 y May-Cantillano, 2017).

La política de restricción del gasto público, que se toma a partir de la Administración Monge Álvarez (1982-1986), llevó prácticamente al desfinanciamiento de la obra vial nacional, en 1980 se destinaban al sector transporte 1.135 millones colones reales a partir del índice general de precios al por mayor, base 1978, y en 1995, esos fondos eran, con la misma base de cálculo, de 490 millones de colones.

Ausencia de un sistema de control y verificación de calidad

La verificación, el control de calidad o el sistema de gestión de calidad de la obra vial, no fue conceptualizado como parte del problema público, en 1998, sino lo sería abordado hasta el año 2001, en el segundo momento de la política, como parte de la aprobación de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, N° 8114, se aprueba la participación del Lanamme, como ente fiscalizador de la calidad de la red vial nacional, como respuesta al problema de calidad que estaban presentando las carreteras. Sin embargo, el estudio de Louis Berger hace una mención leve, al control de calidad como causa de la deficiencia en la red vial nacional.

Dificultad para realizar expropiaciones oportunamente

Para el caso de Costa Rica, toda obra vial requiere ocupar algún espacio privado, que se adquiere necesariamente mediante un proceso de expropiaciones, que, de no finalizarse oportunamente, podría implicar el atraso, por meses o años, del inicio, continuación y finalización de una obra vial.

Este retardo, se da para el caso de obra nueva o mejoramiento de las carreteras, pero no en los procesos de conservación y mantenimiento vial, en tanto las actividades se realizan en el derecho de vía.

El problema de las expropiaciones había sido advertido, muy ligeramente en el Plan Nacional de Transportes, de 1995 (Girardatti, 1995).

El tema no fue abordado, cuando se reorientó la política de infraestructura vial en el año de 1998, lo sería parcialmente, en el segundo momento de la política, hasta finales del año 2014, llevando a la Reforma de la ley N° 7495, Ley de Expropiaciones, mediante Ley 9286, vigente a partir desde el 04 de febrero de 2015.

Los problemas que existían para realizar una expropiación en forma oportuna, en el primer momento de la política, además de los propios de la gestión del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, eran: No aceptación del avalúo administrativo, por parte del dueño, lo que conlleva a un proceso judicial, que tardaba años; problemas para localizar al propietario lo que impedía su notificación oportuna; en el caso de que el propietario hubiera fallecido problemas para determinar el beneficiario o heredero; problemas de traspaso por tardanza de notificación al dueño; litigios en caso de divorcios que recaen sobre el bien o de

disputa por otros motivos; cuando lo propietarios eran menores de edad, debía el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) intervenir, propiedades hipotecadas con pagos pendientes, y el no contar con posesión del inmueble a expropiar (autorización otorgada por el Juzgado) (Louis Berger Internacional, INC, 1998, Herrera, 2014, Angulo-Zeledón, 2016)

En los años siguientes, a la aprobación de la Ley 7798, se presentaron una serie de problemas con obras viales nuevas, o ampliaciones de las carreteras, que evidenciarían, que una de las causas de la deficiencia en la red vial nacional, no fue abordada, cuando se reorientó la política, como son las ampliaciones sobre la Autopista General Cañas, la Interamericana Norte en el tramo Cañas-Liberia, el proyecto Vuelta de Kopper (Sánchez, J, Citado por González, 2017)

Requerimientos del nuevo estilo nacional de desarrollo

Concordante con el nuevo estilo nacional de desarrollo el que interrelaciona el mercado nacional con el mercado internacional, en la Administración Calderón Fournier (1990-1994) y en la Administración Arias Sánchez (1994-1998) se había iniciado una serie de medidas como la eliminación progresiva de barreras arancelarias y no arancelarias, congruente con el ingreso del país a la Organización Mundial de Comercio (OMC), la oficialización de la Ley General de Aduanas, así como la aprobación del Código Aduanero Uniforme Centroamericano II y la suscripción de una serie de tratados internacionales, siendo una constante la suscripción de tratados en las cuatro administraciones que cubre el estudio, lo que permitiría un mayor flujo de mercancías, desde y hacia el país, este empuje al comercio exterior, conllevaría necesariamente a mayores exigencias de los empresarios importadores y exportadores, con respecto a la red vial nacional, que debería de conformidad con el nuevo estilo nacional de desarrollo apoyar al comercio internacional y al turismo.

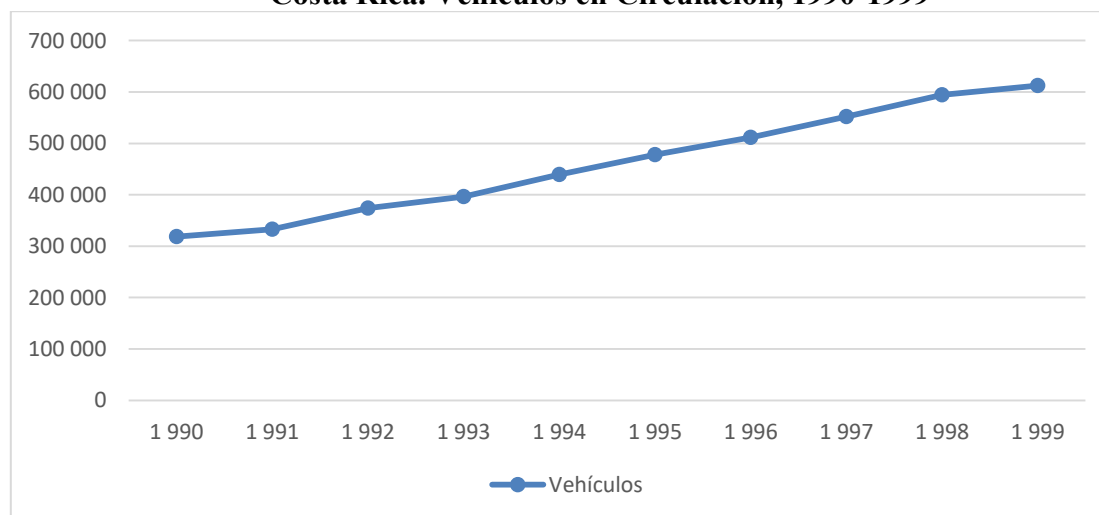
Como parte del nuevo estilo nacional de desarrollo en 1985, se publica la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, la que coadyuva con un gran despliegue en el fomento de la actividad turística en el país, para 1986 arribarían al país 260.840 turistas, en 1994 recibía 761.610 turistas y para el año de 1999 estarían ingresando al país 1.031.581 turistas, todos ellos requerían desplazarse por las carreteras del país, es decir se exige servicios mayores servicios de vialidad (Benavides, 2005).

Aunque el estudio de Louis Berger Internacional, INC (1998), toca algunos indicios de los requerimientos del Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, no los hace explícitos, dentro del contexto de la política, pero existe amplia evidencia, que el nuevo estilo nacional incidía sobre los requerimientos de la red vial nacional.

Como se evidencia en los gráficos 4.2, 4.3 y 4.4, de 1990 al 1999, que es la década inmediatamente anterior a la implementación de la reorientación de la política, y que son los años previos a la conceptualización del problema público, se puede observar como paulatinamente, su duplica el número de vehículos que transitan por las carreteras nacionales, de igual forma la cantidad de personas y mercancías que transitan por ellas. Lo que demuestra, que el momento de reformularse la política, a partir del problema público, conceptualizado como tal, los requerimientos de la red vial se habían duplicado, lo que es congruente con el estilo nacional de desarrollo, que exigía una movilización mayor de personas y mercancías, hacia el exterior, hacia la integración con los mercados internacionales, contradictoriamente estos fueron los años, en que se disminuyó la inversión en esa infraestructura.

Se observa en el Gráfico 4.2, como en la década de los noventa la flota vehicular del país, pasa de 318.642 vehículos en 1990 a 612.300 vehículos en 1999, en 1998 era de 594.148, lo que significa que la flota se duplicó, cuando el tamaño de la red vial nacional se mantuvo en el mismo tamaño, y la deficiencia de la misma, alcanzó el 90%.

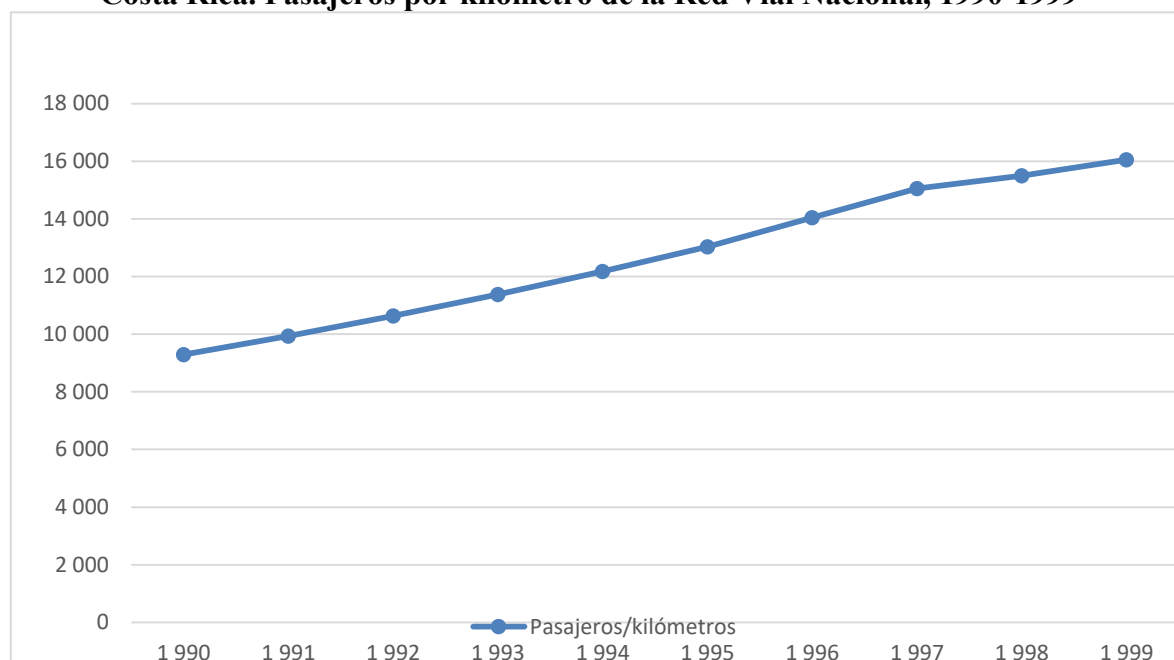
Gráfico.4.2.
Costa Rica. Vehículos en Circulación, 1990-1999



Fuente: Asesoría de Planificación, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1999.

El número de pasajeros, que transitaban en la red vial nacional, en la década de los noventa se duplica, como puede observarse en el Gráfico 4.3, en 1990 transitaban 8.727 personas por cada kilómetro de la red vial nacional, para el año 1998, eran 15.500 y para el año 1999, el número se había elevado a 16.050 personas⁴⁶.

Gráfico 4.3.
Costa Rica. Pasajeros por kilómetro de la Red Vial Nacional, 1990-1999⁴⁷



Fuente: Asesoría de Planificación, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1998,1999.

En la década de los noventa el número de toneladas por kilómetros

En la década de los noventa, no sólo se habían duplicado los vehículos y las personas que utilizaban la red vial nacional, sino había una mayor movilidad de mercancías, como se puede observar en el Gráfico. 4.4., en 1990 se movilizaban 2.096 toneladas por kilómetro, en tanto en 1998, se movilizaban 3.033 toneladas⁴⁸ por kilómetro, lo que había aumentado para 1999 en 3533⁴⁹ toneladas.

⁴⁶ La Asesoría de Planificación, indica que de los años 1995 a 1999, los datos, corresponden a un estimado.

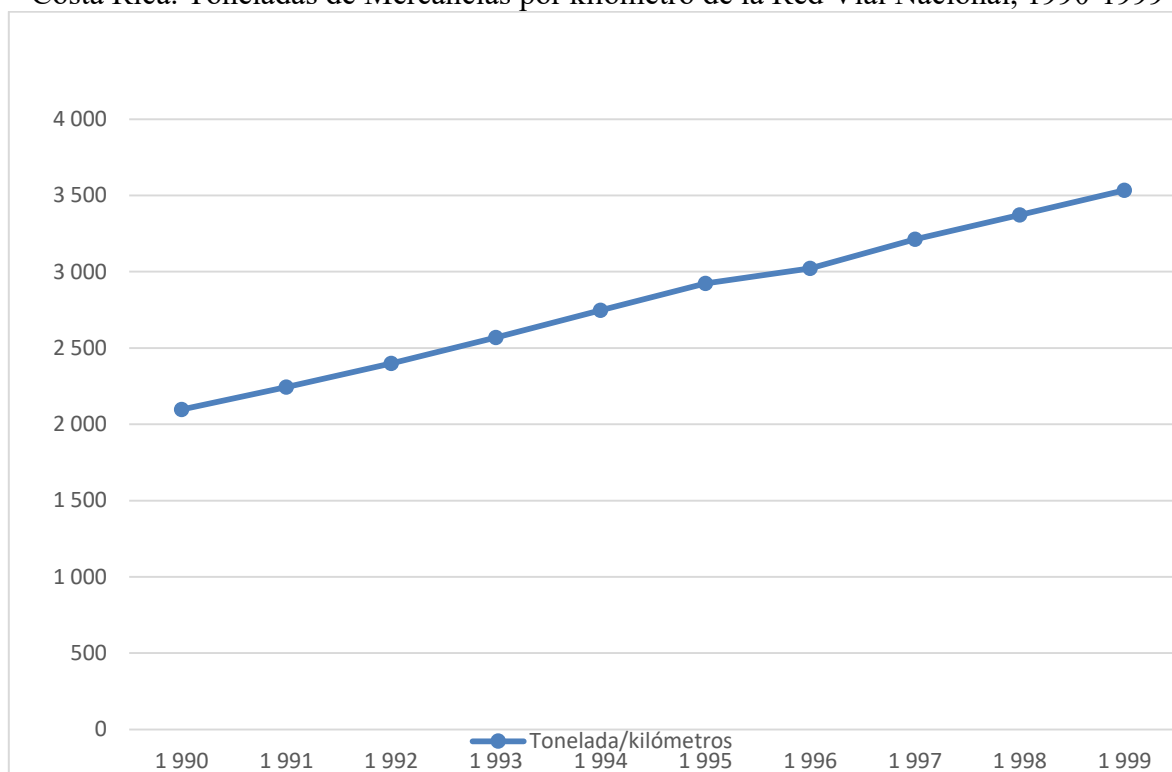
⁴⁷ La Asesoría de Planificación, indica que de los años 1995 a 1999, los datos, corresponden a un estimado.

⁴⁸ La Asesoría de Planificación, indica que de los años 1995 a 1999, los datos, corresponden a un estimado.

⁴⁹ La Asesoría de Planificación, indica que de los años 1995 a 1999, los datos, corresponden a un estimado.

Gráfico.4.4.⁵⁰

Costa Rica. Toneladas de Mercancías por kilómetro de la Red Vial Nacional, 1990-1999



Fuente: Asesoría de Planificación, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1999.

En la década de los noventa, tenemos un crecimiento abismal de ingreso de turistas, en tanto en 1999 ingresaban un poco más de un millón, cuando en 1984 eran 260.840; se había duplicado: la flota vehicular, los pasajeros usuarios de las carreteras nacionales y las toneladas que transitaban por dichas carreteras; por otro lado el tamaño de la red se había mantenido constante, no sólo no había sido mejorada, sino que para el año 1999, la misma, por falta de una conservación y mantenimiento vial adecuada, se había deteriorado en un entre otros factores, por el desfinanciamiento de la misma, ya que en 1980, los recursos asignados eran de 1.135 millones colones, y en 1995, esos fondos eran de 490 millones de colones reales⁵¹ (Vásquez-Astorga, 2016).

⁵⁰ La Asesoría de Planificación, indica que de los años 1995 a 1999, los datos, corresponden a un estimado.

⁵¹ A partir del índice general de precios al por mayor, base 1978

El crecimiento del turismo, los vehículos, personas y mercancías que se movilizan, es congruente con el estilo nacional de desarrollo, abierto hacia el exterior, a los mercados internacionales, pero ese mismo estilo, por política de reducción del gasto, entre otros factores, había ubicado en niveles insostenibles la red vial nacional, misma que 1985 había pasado de ser orgullo nacional a vergüenza nacional en 1995 y siguientes años de la década de los noventa.

Relocalización de servicios públicos

En el derecho vía se encuentran ubicada infraestructura relacionada con los servicios públicos, como postes que soportan tendidos eléctricos y telefónicos, las redes de acueductos y alcantarillados, la red de fibra óptica, entre otros.

La relocalización de servicios, solo es importante en obra nueva y mejoramiento de infraestructura vial, no así, en la conservación y mantenimiento vial, por ello, no fue considerado en la formulación del problema público, ya que el mismo abarcaba solamente el ámbito de la conservación, de conformidad al primer proyecto de ley presentado. En el segundo proyecto de ley, se incorpora la obra nueva y el mejoramiento de la red vial nacional, pero no se redefine el problema público como tal, ni las causas del mismo, como se evidencia en el expediente de la Asamblea Legislativa, del trámite de la Ley de Creación del Conavi (Asamblea Legislativa, 1998).

Al momento, de la reorientación de la política, al igual que ocurre en la implementación de la misma, no existe una coordinación efectiva, entre todos los involucrados, para la relocalización de los servicios público, con lo que la obra pública sufre atrasos.

Permisos y gestiones relacionados con la protección de ambiente

Cuando se construye obra nueva, debe realizarse estudios de impacto ambiental, mismos que deben presentarse ante la Setena, a su vez, deben realizarse gestiones ante el SINAC, con el propósito de que se gestionen permisos, materializados en decretos de conveniencia, para construir obras viales, en áreas protegidas.

Al momento, de la reorientación de la política, al igual que ocurre en la implementación de la misma, no existe una coordinación efectiva, entre todos los involucrados, con lo que la obra pública sufre atrasos.

En el segundo proyecto de ley, al igual que sucedió con la relocalización de los servicios públicos, no consideró este factor, como un aspecto para la redefinición del problema público, como se evidencia en el expediente de la Asamblea Legislativa, del trámite de la Ley de Creación del Conavi (Asamblea Legislativa, 1998).

2.2.1.3. Problema público conceptualizado desde la política y lo político

Como se indicó en el trámite de aprobación de la Ley 7798, existieron dos proyectos de ley, el original y el texto sustituto, lo que incidió en la definición del problema público conceptualizado políticamente desde 'la política' y 'lo político'.

El texto original del proyecto de ley, discutido en 1998, consideraba que el problema público era la deficiente red vial eficiente del país, tanto la red vial nacional como la red vial regional, ya que estaba totalmente deteriorada (se encontraba únicamente el 10% en buen estado), y se requería una red vial para apoyar

la competitividad de los productos de exportación del país, para la integración territorial, para la promoción del turismo y para la búsqueda del desarrollo económico sostenido, con menores costos por accidentes, menos contaminación ambiental, ahorro del tiempo de viaje y mayor confort para el usuario (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1998, pág.3)

De conformidad con el proyecto original de la Ley 7798, la red vial, nacional y regional, era deficiente, en tanto la conservación y el mantenimiento vial que se le había brindado en los últimos 15 años, era inadecuado, por las causas siguientes:

- i. Problemas financieros, en tanto el presupuesto dedicado a la red vial nacional y regional había disminuido drásticamente, ya que, en 1980, los recursos asignados eran de 1.135 millones colones reales a partir del índice general de precios al por mayor, base 1978, y en 1995, esos fondos eran, con la misma base de cálculo, 490 millones de colones.
- ii. Crecimiento de la flotilla vehicular, que para el periodo de 1980 a 1995, había pasado de 192.787 vehículos a 477.778 vehículos, en 1998 era de 594.148 vehículos, más el aumento del turismo, cercano a 1 millón de ingresos, aumento de personas y mercancías que transitaban por la red vial nacional.
- iii. Sujeción a otros actores públicos controladores, como la Contraloría General de la República, la Autoridad Presupuesta y la Dirección General de Servicio Civil.

- iv. Una reglamentación en gestión administrativa excesiva, proveniente de los actores anteriores, se indicaba que “los reglamentos y pronunciamientos de la Administración Pública, no permiten conservar la red vial de un país en forma eficaz y eficiente” (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1998, pág.80)

La propuesta para resolver el problema público, es decir la hipótesis de solución, era asumir un modelo de intervención para la conservación y mantenimiento vial, similar al que se habían implementado en otros países, que consistía fundamentalmente en establecer un “Fondo Vial Nacional”, para llevar a cabo procesos de conservación y mantenimiento vial, realizados por la empresa privada, mediante contratación, y no mediante la planilla del Estado (Heggie, 1998, Vargas-Zeledón, 2016 y May-Cantillano, 2017), necesario indicar nuevamente que el primer proyecto de ley incluía solo la conservación y mantenimiento, en tanto el segundo el proyecto de ley, se le suma la obra nueva y el mejoramiento de la red vial nacional.

Un modelo similar había sido, en esa época desarrollado en Asia, Europa y Medio Oriente, y existían iniciativas para desarrollarlos en Haití, Brasil, Nicaragua, Bolivia, Colombia y Nicaragua, pero solo para la conservación y mantenimiento vial (Asamblea Legislativa, 1998).

El fondo Vial, de conformidad con Ian Heggie, experto vial del Banco Mundial, debía establecer respetando lo siguiente:

El financiamiento del Fondo se basa en tarifas o cargos a los usuarios, y no en impuestos cobrados en conjunto con la venta de combustibles; se otorga prioridad al mantenimiento vial; la mayoría del directorio del Fondo está constituida por usuarios directos o indirectos de las vías; la gestión del Fondo sigue principios comerciales, y se limita el gasto administrativo del Fondo. (Heggie, 1998, pág.6)

De ahí, que la propuesta inicial del proyecto de ley, consistía entonces, en establecer un “Fondo Vial Nacional”, bajo los elementos siguientes:

- i. Los contratos de conservación y mantenimiento vial, serían realizados por la empresa privada, bajo el proceso de concurso público, y no mediante la planilla del Estado.
- ii. Se establecería un impuesto a los combustibles, que financiarían en forma sostenible los contratos de conservación vial. Este impuesto sería sostenible, en tanto estaría asociado al combustible, y en tanto se consuma más combustible (por aumento de la

flota vehicular o mayor uso de las carreteras) mayores son los ingresos, y el que utiliza las carreteras, sería el que financiaría las carreteras, ya que el uso directo de las mismas, se asocia a los vehículos, y estos al consumo de combustibles.

- iii. Se crea un ente público denominado Consejo Nacional de Conservación Vial, que sería un órgano descentralizado, autónomo, con personería jurídica propia, excluido de los controles del Estatuto de Servicio Civil, la Autoridad Presupuestaria y la Contraloría General de la República, de esta última sólo en las etapas previas.
- iv. Sería una institución autónoma, administrada por un Consejo de Administración, en que existirían dos representantes de los empresarios, representados por la Uccaep, un representante de la Asociación de Caminos de Costa Rica, representante de la Sociedad Civil, un representante de las municipalidades, designado por la Unión de Gobiernos Locales, y tres representantes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Este Fondo Vial para la conservación y mantenimiento vial, había sido propuesto en el estudio de Louis Berger Internacional, Inc. de 1998 y el Plan Nacional de Transportes de 1995.

Como consta en el expediente de la Asamblea legislativa de la Ley de Creación del Conavi, no fue objeto del debate político en la Asamblea Legislativa en el proceso de oficialización de la Ley 7798⁵², la inherencia política de los diputados, la incidencia de otras políticas públicas o decisiones públicas, la ausencia de un sistema de control y verificación de calidad y la dificultad para realizar expropiaciones, de ahí, que la política pública no brinda respuesta a esas causas. Sin embargo, en cuanto a la incidencia política de los diputados, aunque no fue debatido, se le brinda una solución indirecta y colateral, mediante el establecimiento de planes y programas, para la ejecución de obras viales, de hasta cinco años, y, además, se excluye de la corriente legislativa el presupuesto de obra vial nacional, con lo que los diputados se verían inhibidos de introducir directamente en el presupuesto proyectos sin estudios técnicos previos.

⁵² No fue objeto de debate, en tanto el texto de ley, era parte de un paquete de proyectos de leyes, que había pactado Figueres Olsen (1994-1998), gobernante saliente con Rodríguez Echevarría (1998-2002), gobernante entrante, para que se aprobaran en los últimos cinco meses de la Administración Figueres.

Aunque la rigidez en la gestión de recursos humanos, si estaba comprendida, como una causa, no fue considerada en el debate, ni se le brindó tratamiento en la Ley 7798.

El tema de la calidad sería retomado hasta el 2001 en el segundo momento de la política, con la aprobación de la Ley 8114, en que se institucionaliza la participación de Lanamme, como fiscalizador de la calidad de la red vial nacional.

El problema de la interconectividad de la red del país, en función del rumbo del desarrollo económico, se retomaría, aunque siempre presente, se retomaría con mayor rigor en el Plan Nacional de Transporte, en el 2011.

En el primer momento de la reorientación de la política, el proyecto original de la que sería la Ley 7798, como se ha indicado, se sustituye por un nuevo texto, con lo que el problema público se redefine políticamente, de tal forma, que no cubre toda la red del país, sino sólo la red vial nacional, excluyendo a la red regional, además, que la política sería sobre la conservación, mantenimiento, mejoramiento y obra nueva, el proyecto original de la Ley 7798 no mencionaba ni el mejoramiento ni la obra nueva. Entonces el problema público, del que se ocuparía la política pública, sería la red vial nacional, aunque existía una problemática de la red vial cantonal, ésta última sería excluida en dicha oportunidad de la agenda pública.

Es necesario acotar que uno de las causas del problema público, que se había señalado técnicamente, era la incidencia política de los diputados, que se concretaba principalmente con la introducción de proyectos de obra nueva, dentro del presupuesto del Mopt y en la presión sobre las autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Al introducir el texto sustitutivo la obra nueva, dentro del ámbito de acción del Conavi, quedaba entonces la posibilidad, para que la incidencia política se perpetuara en la nueva institución.

En entrevista el 18 de octubre de 2016, con el Ingeniero Olman Vargas Zeledón, Director Ejecutivo del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, indicaba.

El gran problema es que en el último momento de la aprobación de la ley se le introduce una última accesión que se le da al Conavi la posibilidad de construir obra nueva (...), desde el principio el Conavi pierde su función de orientación estratégica para el que fue creado, y adquiere una visión más de tipo político que ha sido nefasta para el desarrollo del Conavi. (Vargas-Zeledón, 2016)

En el primer momento de la reorientación de la política, aunque el problema público se transformó, en la arena política de la Asamblea Legislativa, al excluirse la red vial cantonal, e incluirse la obra nueva, la causalidad del mismo no varió (hipótesis causal), la hipótesis de intervención se volvió más conservadora, al no excluir al ente público encargado, principalmente, de la ejecución de la política, de los controles de la Dirección General de Servicio Civil, la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Planificación y Política Económica, y al incluirse la obra nueva en el mismo.

El interés político, traducido en los rituales de inauguración de obras nuevas, (colocación de placas, corte de cintas, discursos, festejos con su respetivo brindis, y felicitaciones, y otros reconocimientos sociales), mismos que se realizan a plena luz del día, son muy concurridos y se difunden por medios de comunicación y redes.

Estos rituales, que eran y son de interés de los diputados en la Asamblea Legislativa, produjo entonces la redefinición del proyecto inicial de la Ley 7798, mediante la que se reorienta la política, para incluir la obra nueva, abriéndose así la misma, a elementos causantes de su déficit de formulación y de implementación.

En la hipótesis de intervención del texto sustitutivo, al igual que del texto original, se establece, que mediante un proceso de concurso público, se seleccionarían a las empresas privadas, que se harían cargo de la conservación y mantenimiento vial, con contratos de hasta cinco años, así como las obras nuevas, asimismo que se establecería un fondo vial, bajo la premisa del que utilice las carreteras directamente sea el que pague por ellas, razón que se asocia el ingreso del Fondo Vial al Combustible, además que se establecerá un ente público con un Consejo de Administración, conformado por representantes de las empresas privadas, de la Sociedad Civil y del Ministerio de Obras Públicas (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2008).

Pero en la nueva propuesta, se establece la creación de un ente público, con una menor flexibilidad, que el texto original, ya que no sería un ente autónomo, sino un ente con desconcentración máxima adscrito al Mopt, con personería jurídica instrumental y presupuestaria, pero que estaría sujeta a los controles establecidos por la Contraloría General de la República, la Dirección General de Servicio Civil, la Autoridad Presupuestaria y el

Ministerio de Planificación y Política Económica (Asamblea Legislativa, 1998), con actores en su Consejo de Administración, politizados (término utilizado por Subirats et al, 2008).

La reorientación de la política pública, bajo la premisa de un Fondo Vial Nacional, fue impulsada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), ya que era el modelo que había estado impulsado para solucionar los problemas de conservación y mantenimiento vial en Latinoamérica y el Caribe. Dicha experiencia, se concreta en entes dedicados a la conservación y mantenimiento vial, no como el de Costa Rica, que, además, cubría la obra nueva.

La reorientación de la política, es concordante con el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, ya que mediante ella, el Estado se transforma, para brindar los servicios de vialidad nacional, mediante la contratación de empresas privadas, y con ente público, administrado desde la cúspide organizativa, por el Consejo de Administración, con participación de la empresa privada, asimismo mediante la política pública, se pretendía dotar al país, de la red vial nacional, que requería ese nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, que privilegiaba a la empresa, a la integración del mercado nacional con el mercado internacional y fomentaba el turismo, en un mundo interconectado. Pero no se pudo despegar, de los mecanismos, propios de los intereses políticos electorales, al incluir, obra nueva entre sus funciones, además, de permitir la participación, de actores que representan intereses económicos en su Consejo de Administración, y no de los usuarios, como promulgaba, la Nueva Gestión Pública, retomada en dicho aspecto por Cepal.

En cuanto a la gestión la creación del Conavi, no es congruente la reorientación de la política pública, con el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, específicamente con la Nueva Gestión Pública, porque creó un ente público, sujeto a los controles propios de un modelo Burocrático Weberiano, como es el régimen de servicio civil dirigido por la Dirección General de Servicio Civil y los controles de la Autoridad Presupuestaria, los controles previos de la Contraloría General de la República y del MIDEPLAN, con lo que la política pública estaría sujeta a una reglamentación y controles, que no facultarían al gerente público, como promulga la Nueva Gestión Pública, ya que aspectos claves en la gestión de los recursos humanos, como es la selección, reclutamiento, evaluación y salarios, estarían sujetas a la Dirección de Servicio Civil y a la Autoridad Presupuestaria, asimismo los concursos

públicos, se debían realizar con la reglamentación común a todas las contrataciones del Estado, sujeta a controles previos de la Contraloría General de la República, los procesos de organización interna, así como la factibilidad de los proyectos, estarían sujetas a los controles de Mideplan, pero además, dicha política estaría sujeta a otros controles, de entes públicos y privados, relacionados con el ambiente, la extracción de la materia prima para las obras, entre otros.

2.2.2. Acuerdos políticos administrativo

El acuerdo político administrativo para la reorientación de la política, consistía en la redefinición de las competencias del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la creación del denominado Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) y la Creación del Fondo Vial Nacional.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes

El Mopt, en calidad del rector del Sector Obras Públicas y Transportes, le correspondería, dentro de los planes de largo plazo de ese Sector, considerar la planificación, también de largo plazo, de la red vial nacional, asimismo dictar las políticas correspondientes.

El Consejo Nacional de Vialidad

Se crea el Consejo Nacional de Vialidad, con personería jurídica e instrumental y desconcentración máxima, adscrito al Mopt, encargado de la contratación y la fiscalización de empresas privadas que se encargarían de la conservación, mantenimiento y construcción de la red vial nacional, responsable del Fondo Vial Nacional con el que se financiaría las obras de construcción, conservación y mantenimiento. El Conavi sería integrado por representantes del ámbito privado, de los gobiernos locales y del Poder Ejecutivo.

Construcción de la red vial nacional

La Construcción de la red vial nacional estaría a cargo de empresas privadas, contratadas y fiscalizadas por el Conavi. Las mismas, ya no serían construidas mediante planilla del Mopt. Muere entonces el “Estado Constructor⁵³” de Carreteras, dando paso al “Estado Contratista” de carreteras.

⁵³ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro,

La contratación de las empresas, serían realizadas por concurso público, de conformidad lo establece la Ley de Contratación Administrativa, No.7494 de 1996.

Conservación y mantenimiento de la red vial nacional

La conservación y mantenimiento de la red vial nacional se realizará, mediante contratos periódicos de hasta cinco años, con empresas privadas, que serán contratadas mediante licitación pública de conformidad lo establece la Ley de Contratación Administrativa, No.7494 de 1996.

Fondo Vial Nacional

En el primer momento de la política, de conformidad con lo establecido en la Ley 7798, para financiar la política pública se crea el “Fondo Vial Nacional”.

El fondo tendrá varias fuentes de financiamiento, una mayor relacionada con los combustibles, que trataremos en los párrafos siguientes, que ha sido objeto de modificaciones, y otras menores, que serían los siguientes:

- i. Cincuenta por ciento (50%) de los ingresos recaudados por el impuesto a la propiedad de vehículos, previsto en el artículo 9 de la Ley 7088.
- ii. El producto de los peajes sobre puentes y vías públicas, no sujetos a concesiones de obra pública.
- iii. Las multas por infracción de las normas sobre pesos y dimensiones automotores.
- iv. Los recursos que por transferencia realice el Ministerio de Hacienda, por concepto de la aplicación de la Ley de impuesto sobre la propiedad de vehículos, No. 7088.
- v. Los eventuales préstamos y donaciones.

El problema público se solucionaría, entonces trasladando la construcción, conservación y mantenimiento vial al ámbito privado, mediante la contratación de empresas, a cargo del Conavi, lo que sería financiado con el Fondo Vial Nacional, esa sería entonces la hipótesis de intervención.

El objetivo de la política pública

ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

Para identificar, entonces el objetivo de la reorientación de la política pública infraestructura vial nacional, es necesario considerar que el objetivo de una política pública es el estado que se considera satisfactorio y que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada (Subirats et al, 2008), para solucionar el problema público.

Como se ha indicado, de la Ley 7798, del expediente legislativo de esa ley, así como el Plan Nacional de Desarrollo de 1998-2002, se extrae que el problema público que pretende solucionar la reorientación de la política es la deficiente red vial nacional con que cuenta el país, entonces el objetivo de la política pública sería que: Costa Rica cuente con una red vial nacional eficiente que apoyo el desarrollo nacional.

La presente investigación ésta en función, de la identificación del déficit de la formulación y del déficit de la implementación de la política pública de la reorientación de la política pública, de ahí, que se hace necesario entonces, clarificar el objetivo de la política, a saber: Costa Rica cuente con una red vial nacional eficiente y segura, en tanto de esa clarificación, dependerá en parte la comprensión de la identificación de los déficits mencionados.

Para esclarecer el objetivo de la reorientación de la política, es necesario, retomar aspectos de las referencias teóricas de la presente investigación, en especial los temas de calidad, calidad en infraestructura vial y la Nueva Gestión Pública.

En la Nueva Gestión Pública (NGP), fundamenta en el concepto de calidad total (CT), la gestión pública inicia y concluye con la ciudadanía, por lo que los servicios públicos son eficientes, en tanto cumplan los requerimientos de los ciudadanos y las técnicas correspondientes (Altaba, 2010).

En la nueva cultura de la carretera, la misma se concibe, no solo como infraestructura, sino como servicio, por ello, de conformidad con la NGP y la CT, se requiere que las carreteras cumplan, no sólo con las técnicas de la ingeniería, sino con los requerimientos de los ciudadanos (CTCP, 2015, Mendoza, 2011)

De ahí, entonces, que una carretera es eficiente, en tanto cumpla en su diseño, construcción, conservación, mantenimiento y explotación, con las mejoras prácticas en ingeniería y los requerimientos de los usuarios.

La Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad N° 7798 establece como prioridad la conservación y mantenimiento vial, en lo que interesa dicha norma indica:

ARTÍCULO 1.- La presente ley regula la construcción y conservación de las carreteras, calles de travesía y puentes de la red vial nacional. Para los efectos de esta ley, se definen los siguientes conceptos (...) Conservación vial: Conjunto de actividades destinadas a preservar, en forma continua y sostenida, el buen estado de las vías, de modo que se garantice un servicio óptimo al usuario. La conservación comprende actividades tales como el mantenimiento rutinario y periódico, la rehabilitación y el refuerzo de la superficie de ruedo, así como el mantenimiento y la rehabilitación de las estructuras de puentes. La conservación vial no comprende la construcción de vías nuevas ni partes de ellas; tampoco, la reconstrucción ni el mejoramiento de vías. La restauración de vías provocada por emergencias no forma parte de la conservación vial, salvo lo dispuesto por la presente ley como excepción.⁵⁴

ARTÍCULO 2.- Declárase la conservación vial actividad ordinaria de servicio público prioritario e interés nacional.

De conformidad con lo anterior, podríamos indicar, entonces que el objetivo de la reorientación de la política pública, es:

Contar con una red vial nacional eficiente, entendida ésta, como aquella red vial nacional, que cumpla, en su diseño, construcción, conservación, mantenimiento y explotación, con los requisitos técnicos de la ingeniería, así como con los requerimientos de los ciudadanos, relacionados con una adecuada transitabilidad y seguridad para la realización de sus actividades comerciales, industriales, turísticas, educativas, laborales, y otras, por lo que la red debe apoyar al desarrollo económico del país, siendo prioridad la conservación y mantenimiento vial.

2.2.3. El elemento evaluativo de la política pública

Los elementos evaluativos de la política pública están constituidos por todos aquellos indicadores relacionados, con el cumplimiento o no de la política pública (Subirats et al, 2008).

De conformidad con el Plan Nacional de Transportes de 2005, así como de los informes anuales de labores del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de 1998-2002, se

⁵⁴ La definición fue variada parcialmente por el artículo 1° de la ley N° 9484 del 4 de octubre de 2017, rango fuera del periodo de la presente investigación (1998-2014).

consideró la utilización del índice de regularidad internacional (IRI), como un índice para la evaluación de la política.

El índice de regularidad internacional (IRI)

Permite cuantificar la regularidad o rugosidad de una carretera y se define como la suma de las irregularidades de la superficie por unidad una de longitud, lo que es percibido por el usuario como el confort de marcha. Sin embargo, el aspecto más importante de la regularidad superficial es que se relaciona directamente con los costos de operación del vehículo que circula por dicha carretera, daño que afecta su consumo de combustible y sus costos de mantenimiento (Website Lanamme, 2017. Tomado de www.lanamme.ucr.ac.cr, consultado el 04 de abril de 2017)

Es utilizado para cuantificar la capacidad funcional de la carretera, entendida esta como la capacidad de la misma para dar un adecuado nivel de servicio al usuario.

La buena capacidad funcional está intrínsecamente relacionada con el confort, adecuadas velocidades de circulación, bajo consumo de combustible, bajos costos de operación vehicular por deterioro de los vehículos y durabilidad de los pavimentos por menores cargas dinámicas de los vehículos. (Website Lanamme, 2017. Tomado de www.lanamme.ucr.ac.cr, consultado el 04 de abril de 2017)

Entonces tenemos que la evaluación de la red vial nacional, se realizada a partir del concepto de la obra vial como infraestructura y no como servicio, de ahí, que no se toma en cuenta, de conformidad con la Nueva Gestión Pública y la Calidad Total, así como las premisas de la calidad de la obra vial, de países Iberoamericanos, como España y México, la voz del cliente-ciudadano. (Vásquez-Rodríguez, 2016)

En el caso de Costa Rica, no existe un modelo de la calidad de la obra vial, que tome en cuenta las etapas de diseño, construcción y explotación de la obra vial en función del cliente-ciudadano, de ahí, que lo que existe es una evaluación parcial de la obra vial, a través de índices tradicionales de la obra vial, que miden aspectos estructurales y de comodidad en el manejo, a través de modelos propios de la ingeniería. De ahí, que la calidad se enfoca, con gran énfasis a los materiales, a los métodos constructivos, y la obra en sí, pero se deja de lado, al menos en la evaluación, como planificación, aspectos organizacionales relacionados con la obra vial, y el criterio del cliente ciudadano, como si lo comprenden esos modelos.

Esta visión reduccionista de la calidad, que se enfoca en la carretera como obra, no extendiéndose a la carretera como servicio, está en nuestro criterio incidiendo en que la calidad de la infraestructura, sea apreciada desde una cierta perspectiva, la ingenieril, no

tomando en cuenta la esencia misma de la calidad total, que hace hincapié en todos los aspectos relacionados con la calidad (Vásquez-Rodríguez, 2016, pág. 7).

De conformidad a lo anterior, tenemos un déficit en el indicador de la política pública de la infraestructura vial nacional, debido a que calidad es juzgada, desde una dimensión únicamente ingenieril.

Bajo la visión moderna de Gestión de la Calidad Total, no puede hablarse de calidad sin establecer a priori las necesidades del cliente, esta visión se ocupa de encontrar valor total para el cliente. En el caso de la infraestructura de obra vial, los técnicos han asumido, en su totalidad, el rol del cliente; hasta tal punto que lo han suplantado completamente, a través de los años, en la planificación y diseño de las obras. Muy posiblemente es por ese motivo que el concepto de calidad se ha definido tan estrechamente.

El concepto reduccionista que se ha utilizado de la calidad de la obra vial nacional, se ha traducido en que se realicen obras viales sin considerar al ciudadano-cliente, lo que ha implicado que no se tome en consideración sus necesidades para el mejoramiento de la calidad de vida, y por ello estos ciudadanos las perciban como de poca calidad, creando a su vez reproches y tensiones, entre las autoridades públicas y los ciudadanos, en cuanto al tema de la calidad de las carreteras nacionales (Vásquez-Rodríguez, 2017, pág. 7).

Necesario indicar que una de las causas del problema público, concebido técnicamente, así como políticamente, que se había establecido en el año de 1998, era la deficiente relación con los usuarios de las vías públicas, deficiencia, que se continúa arrastrando en la reorientación de la política, así como en las modificaciones parciales a la misma, al no considerar, al usuario de las vías, al cliente-ciudadano, como parte de los actores evaluadores de la política, quedando la evaluación de la misma en manos de los tecnócratas.

Paulatinamente el Lanamme, fue incorporando en la evaluación de la red vial nacional, partir del 2002, además del IRI, al FDW y al GRIP, en el periodo de estudio.

Entonces a la reorientación de la política pública, que se concretó mediante la Ley de Creación del Consejo Nacional de la Política, N°7798, fue omisa en incluir indicadores de evaluación, lo que se constituye en un déficit de formulación e implementación importante, ya que si no estaba definido clara y concretamente esos indicadores, deja espacio, para que otros actores, bajo sus propios criterios, establezcan indicadores de evaluación, lo que sucedió con el Lanamme, que estableció indicadores, arbitrariamente, sin estar constituidos en un modelo, como sin lo están en España y México, en particular, dejar de lado la Voz del Cliente-Ciudadano (Vásquez-Rodríguez, 2015).

2.2.4. Elementos procedimentales

La política pública de infraestructura vial nacional se encuentra inmersa en una compleja institucionalidad, desde que se reorientó la política pública en la Administración Figueres Olsen (1994-1998), complejidad que se ha hecho mayor en el periodo 1998-2014, al incorporarse nuevas regulaciones a la gestión pública.

En el momento en que se definió el problema público en 1998, tanto técnicamente como políticamente, se identificó como una de las causas del problema una serie de leyes, que constituían un enjambre normativo, a las que la política de la infraestructura vial debía sujetarse, lo que obligaba a seguir a los operadores de la misma, una gama heterogénea de procedimientos complejos y desarticulados entre sí.

Normativa vigente al reorientarse la política

Al momento de reorientarse la política pública de la infraestructura vial nacional en 1998, existía una serie de normativa, que regulaba la política, y que siguió siendo parte de ella, en el periodo de estudio 1998-2014. alguna de esa normativa, fue identificada como causante del problema público.

En el primer momento de la reorientación de la política, en 1998, las principales leyes, identificadas como una de las causas del problema público, conceptuado técnica y políticamente, que formaban ese marco de gran complejidad, a la que debía sujetarse la política, fueron las siguientes:

- i. Estatuto de Servicio Civil N° 1581, vigente el 30 de mayo de 1953.
- ii. Ley de Planificación Nacional, n.° 5525, publicada en La Gaceta n.° 93 del 18 de mayo de 1974.
- iii. Ley General de la Administración Pública, No.6227, vigente a partir del 02 de mayo de 1978.
- iv. Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria N°6821, vigente de 1982 hasta el año 2001, año en que fue derogada por la Ley de la Administración Financiera de la República, N° 8131.
- v. Ley de Contratación Administrativa, n.° 7494, publicada en el alcance 20 de La Gaceta n.° 110 del 8 de junio de 1995.
- vi. Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, Ley 6955, vigente desde 1984.

- vii. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N°7428 vigente desde el 7 de Setiembre de 1994.

Esta normativa, afectaba en la política pública de la infraestructura vial nacional, los elementos siguientes:

- i. Gestión del Recurso Humano.
- ii. Presupuesto.
- iii. Procedimientos generales de gestión.
- iv. Contratación.
- v. Planes y reorganización.

Cada uno de esos elementos se explica seguidamente:

Gestión del Recurso Humano

La ley Estatuto de Servicio Civil N° 1581, vigente desde 1953, establece un “régimen de servicio civil” que regula la gestión del recurso humano especialmente para la Administración Central del Poder Ejecutivo, entre los que se encuentran los entes públicos, relacionados en la obra vial nacional.

Los procesos de reclutamiento, selección, nombramiento, evaluación y remuneraciones son regulados por dicho régimen, cuyo ente rector es la Dirección General de Servicio Civil. En el momento de la reorientación de la política en 1998, se identificó al régimen de servicio civil, como uno de los causantes del problema público de la infraestructura vial nacional, debido a que la rigidez del régimen no permitía contar con los recursos humanos que se requerían para los proyectos viales, problema que se perpetúa en el periodo de estudio 1998-2014, en tanto no es posible la contratación expedita de los trabajadores que se requieren ni prescindir de ellos en forma oportunamente, no es posible obtener personal con el perfil requerido, las remuneraciones al personal no son las adecuadas por lo que no permite la retención del mismo (muchos son robados por la empresa privada que hace los proyectos), los tiempos de respuesta de la Dirección General de Servicio Civil no están acordes con los tiempos de respuesta que requiere los proyectos viales (Ramírez-Serrano, 2016, Salas-Solís, 2016, Angulo-Zeledón 2016, Salom-Echevarría 2016, Vargas-Zeledón 2016, Arias-Herrera 2016, Moreira-Sandoval 2016, May-Cantillano 2017).

El exdirector Ejecutivo del Consejo Nacional Ingeniero Mauricio Salom Echeverría, en entrevista del 23 de enero de 2017, sintetiza el problema del régimen de servicio civil, en forma retrospectiva, posición compartida por actores claves en la política pública incluso de la representación sindical en el Conavi (Ramírez-Serrano, 2016, Salas-Solís, 2016, Angulo-Zeledón 2016, Salom-Echeverría 2016, Vargas-Zeledón 2016, Arias-Herrera 2016, Moreira-Sandoval 2016, May-Cantillano 2017), de la forma siguiente.

(...) el Conavi no tiene las potestades para contratar a la mejorar gente (...) como es posible que el Conavi, o el Mopt ... tengan que esperar y acomodarse a reglas que tiene el servicio civil, pareciera que el servicio civil es el objetivo ... la carreta delante de los bueyes (...), como se va a pretender que el Conavi y el Mopt (...) le gane la carrera, que es lo que el país quiere, que le anden adelante al Lanamme y a la Contraloría, si éstas tienen herramientas de administración del recurso humano que son muchísimo más adecuadas que las del Conavi (...), amarrado a unas reglas (...) hace falta voluntad política para mover la mesa y si realmente si quiere hacer obra pública, pues entonces mover esas reglas del juego (...), pretendemos que el Conavi le gane la partida al Lanamme...como se la va ganar (...), no se trata que el Lanamme pierda la capacidad de hacer cosas es más bien que el Conavi tenga las herramientas para irle adelante al ente que lo fiscaliza yo no estoy criticando al Lanamme (...) es una referencia nada más (...) el Conavi no puede contratar como contrata el Lanamme, que quiere decir (...) dentro de esto el cambio debe ser radical... ¿Qué empresa líder en el mundo es líder teniendo una pésima administración del recurso humano?hay un tema estructural es la forma de contratación del personal....hay problema grave de administración de personal, esa dualidad de la jefatura que tienen los gerentes de recursos humanos en las organizaciones del Estado, en donde dicen que su jefe es el Conavi pero también es el Servicio Civil, eso es terrible (...), que empresa líder en el mundo no va a tener reglas de reclutamiento y selección de personal que no sean las adecuadas (...) el tema de recurso humano es el disparador, que es lo que inicialmente debe arreglarse en un principio y de ahí se desencadenan otras soluciones (...), hay una idolatría para que a las personas se les garantice el trabajo ... pareciera que las garantías de trabajo es la única forma de combatir la politiquería, eso no es así, hay otras formas de resolver el problema(Salom-Echeverría, 2017).

De los instrumentos básicos del régimen de Servicio Civil, como es el manual de clases anchas y el manual de especialidades en el primer momento de la política, se verifica, que, en ese periodo, no se contaban con puestos, cuyos requisitos obligatorios fueran la experiencia en obra vial, o contar con una especialidad, maestría o doctorado, en algunas de las especialidades de la ingeniería civil en obra vial, o en cualesquiera otras áreas, como el derecho o la gestión de proyectos. (Ramírez, 2016, Salas, 2016, Angulo 2016, Salom 2016, Vargas 2016, Arias 2016, Moreira 2016, May 2017).

Del Estatuto de Servicio Civil, que regula el régimen de empleo al que se encuentra amarrada la política de infraestructura vial nacional, es un reflejo de la burocracia weberiana, en tanto se encuentra plagado de elementos del modelo burocrático, como es el empleo

vitalicio, la remuneración fija que no se encuentra en función de la productividad, empleos fundamentados en una estructura piramidal verticalizada, centralización de la gestión del recurso humano para toda la administración central y organización funcional (Costa Rica, Estatuto de Servicio Civil, Ley N°1581 de 1953).

Concordante con el modelo de la Burocracia Weberiana, en cuanto a normativa escrita, en el periodo de estudio se identificaron más de 80 procedimientos que regulan la gestión del recurso humano en el Conavi, lo que constituye cerca del 20% del total de procedimientos de toda la institución, en el periodo, mismos, que estaban debidamente documentados, pero no articulados (Vásquez-Rodríguez, 2016).

Otros entes públicos en Costa Rica, relacionados con obra de infraestructura pública como es el Instituto de Acueductos y Alcantarillas, el Instituto Costarricense de Electricidad, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A, no se encontraban en el primero momento de la política regulados por el régimen de servicio civil.

Al momento de la discusión de la reorientación de la política pública, en 1998, una de las causas del problema público, que había sido identificadas, política y técnicamente, era sujetar la política de infraestructura vial al régimen de servicio civil, pero en la formulación de la política pública no se le brindó solución, siendo esta deficiencia uno de los componentes del déficit de formulación (Solís-Murillo, 2016, Vásquez-Rodríguez, 2017). Necesario indicar que el primer proyecto, que antecedió a la Ley de Creación del Conavi, realizado a partir del estudio de Louis Berger, Internacional, si establecía la exclusión de la política de ese régimen, no obstante, en el segundo proyecto, que finalmente fue el que se aprobó, redactado por Méndez Mata, se amarró la política al régimen, proyecto generado a partir de acuerdos entre los diputados de la última legislatura de la Administración Figueres Olsen (1994-1998).

Esta solución si había estado comprendida en el primer proyecto de la ley 7798, mediante la que se reorientó el régimen, pero fue excluida del proyecto sustitutivo redactado por el diputado Méndez Mata, apoyado por jefes de las fracciones legislativas del Partido Liberación Nacional, Partido Unidad Social Cristiano y Partido Fuerza Democrática. Los diputados de la época le habían indicado a Méndez Mata, que, si el proyecto no se sujetaba al régimen de servicio civil, no se contaría con los votos suficientes para aprobarlo (Angulo-Zeledón, 2017).

De conformidad a la Nueva Gestión Pública (NGP), se debe facultar al Gerente Público para que pueda actuar, se debe desprender la gestión pública del enjambre normativo y procedimental en que ésta inmerso. La NGP referida a la Gestión de Calidad Total (CT), nos indica que uno de los componentes claves de la gestión de calidad es la gestión de los recursos humanos, siendo como lo indica Salom-Echeverría (2017) un disparador de la gestión.

La política de infraestructura vial nacional, no cumple con estas condiciones de la NGP ni de la CT, al estar sujeta a la misma a decenas de decenas de procedimientos, y estar la toma de decisiones centralizadas y concentradas en la Dirección General de Servicio Civil.

La política de infraestructura vial nacional en el periodo 1998-2014, estuvo sujeta a los procedimientos del Estatuto de Servicio Civil N° 1581, lo que es parte del déficit de formulación de la política pública.

Presupuesto de la política

La reorientación de la política pública de 1998 se encuentra sujeta a la Autoridad Presupuestaria, de conformidad, inicialmente por disposición de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria N°6821, y al derogarse ésta en el 2001 por la Ley de la Administración Financiera de la República, N° 8131, y por la Contraloría General de la República, Según Ley N°7428 vigente desde el 7 de Setiembre de 1994.

De ahí, que la política pública debe sujetarse a la rama de procedimientos en materia presupuestaria que impone la Autoridad Presupuestaria y la Contraloría General de la República, incluyendo los presupuestos anuales, aunque los proyectos en su mayoría triplican o cuadriplican ese periodo.

Los proyectos viales están sujetos por tanto a las aprobaciones “a priori” de los presupuestos o modificaciones presupuestarias, de estos entes contralores, por varios mecanismos, como son las directrices del gasto público, en el caso de los ejercidos por el Ministerio de Hacienda y de aprobación expresa de la Contraloría General de la República.

Como solución al problema público, desde la dimensión técnica como política, se había planteado no sujetar la política pública de la infraestructura vial nacional a la gran gama de procedimientos relacionados con el presupuesto, en tanto los órganos fiscalizados, podrían realizar la misma durante el proceso de ejecución de las obras viales o posterior a ella, para

que no se constituyeran en obstáculo a la ejecución de obra pública, al incluirlas en las etapas previas.

Anualmente el Ministerio de Hacienda, de conformidad a las potestades que le brinda Ley de la Administración Financiera de la República, N° 8131, emite una serie de disposiciones presupuestarias, como son límites del gasto público, la renovación o no renovación de plazas, regulaciones en gastos de consultorías, capacitación, adquisición de bienes, entre otros, que establecen una serie de procedimientos, que los entes públicos, relacionados con la política de obra vial nacional deben cumplir.

De conformidad a la Nueva Gestión Pública, se debe facultar al Gerente Público para que pueda actuar, se debe desprender la gestión pública del enjambre normativo que no le permite actuar, de ahí, que la exclusión de esos controles previos presupuestarios es acorde con la NGP, lo que no fue comprendido en la reorientación de la política, que la sujetó a los controles previos presupuestarios (Clad, 2008). De conformidad a la NGP, los controles deben ser a posteriori, no antes del proceso, amarrado a una planificación de largo y mediano plazo, que no existió en la reorientación de la política en el periodo estudiado, como se analizará más adelante.

Procedimientos generales de gestión

En el primer momento de la política pública de la infraestructura vial nacional se encuentra regulada por la Ley General de la Administración Pública, No.6227, vigente a partir del 02 de mayo de 1978, la misma norma aspectos relacionados con la gestión pública, que obliga necesariamente a cumplir una serie de procedimientos para la toma de decisiones, la comunicación de las mismas, además de que contiene un régimen recursiva al que pueden acudir los ciudadanos que no se encuentren de acuerdo con las decisiones tomadas.

Los elementos de gestión pública que contiene la Ley General de la Administración Pública, No.6227, son muy similares al modelo Burocrático Weberiano, en tanto hace referencia a una estructura funcional verticalizada, a la documentación de las actividades, al cumplimiento de principios administrativos como la “unidad de mando”.

Al estar reguladas las actividades de la política pública por la Ley General de la Administración Pública, No.6227, los procesos de contratación y fiscalización de la

contratación de obras viales, se ven afectadas, en cuanto a tiempos de respuesta por la normativa que es necesario cumplir.

En 1998 al identificarse el enjambre normativo como uno de las causas del problema público, definido técnica como políticamente, se identificó a la Ley General de la Administración Pública, No.6227, como parte de ese enjambre normativo, por ello el proyecto inicial de la Ley 7798, mediante la que se reorientó la política pública, establecía que debía excluirse a la política pública, de la Ley General de la Administración Pública, No.6227.

La Ley General de la Administración Pública es contraria al Modelo de la Nueva Gestión Pública y a la Gestión de Calidad Total, debido que no facultad al Gerente Público para tomar decisiones, sino que lo amarra a una serie de procedimientos, a su vez al ciudadano lo visualiza como a un “administrado” y no como un “cliente-ciudadano”.

La política de infraestructura vial nacional en el periodo 1998-2014, estuvo sujeta a los procedimientos de la Ley General de la Administración Pública, No.6227.

Contratación

En el primero momento de La política pública de la infraestructura vial nacional se encuentra regulada por la Ley de Contratación Administrativa, n.º 7494, publicada en el alcance 20 de La Gaceta n.º 110 del 8 de junio de 1995.

Esta ley regula el proceso de contratación de las empresas privadas que brindan los servicios de conservación, mantenimiento y construcción de obra vial.

La normativa establece una serie de procedimientos para contratar la obra vial, mismos que en 1998, se identificó como parte del enjambre normativo que forma una de las causas del problema público, definido técnica como políticamente, por ello el proyecto inicial de la Ley 7798, mediante la que se reorientó la política pública, establecía que debía excluirse a la política pública de dicha Ley, permaneciendo los principios constitucionales de la contratación Administrativa.

La política de infraestructura vial nacional en el periodo 1998-2014, estuvo sujeta a los procedimientos de la Ley de Contratación Administrativa, n.º 7494.

Planes y reorganización

En el primer momento de la política los procesos de reorganización del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt), están sujetos, de conformidad con la Ley de Planificación Nacional, n.º 5525, de 1974, por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y en el caso del Consejo previamente por el Mopt.

Con dicho Ministerio se deben coordinar los planes de largo plazo, del Sector Obras Públicas y Transportes.

La Contraloría General de la República ejerce control sobre los planes anuales del Consejo Nacional de Vialidad.

El sujetar la planificación de obra vial nacional, a los planes nacionales de desarrollo, es un error, en tanto, estos últimos, dependerán no en pocas ocasiones de los intereses partidarios, incluso de las promesas de campaña del candidato, que tienen un horizonte, a lo sumo de 3 años.

Las obras viales, tiene un horizonte de duración mucho mayor, a lo sumo tres años, se requerirán, para realizar los estudios técnicos, el diseño, la contratación y la construcción de una obra vial. Por ello, es poco probable que una obra vial, se gesté y se concluya en una administración, de cuatro años, que requiere usualmente de un semestre para realizar el plan nacional de desarrollo, que tendría una vigencia de a los sumos tres años y seis meses.

Las obras viales que se impulsan en un periodo, nacen, no necesariamente del mundo técnico, se gestan en una administración, se concluyen en la siguiente, en caso de obras menores, sino puede trascender varias administraciones. Ahora, no siempre es de interés de una Administración concluir el proyecto de la anterior, a lo que se ve obligada por los contratos que se han suscrito, que trasciende el periodo de las administraciones del Poder Ejecutivo.

De igual forma, existe una sujeción, en caso de las organizaciones que adoptan el Mopt y el Conavi a estructuras tradicionales, gestadas de normas de los años cincuenta o setenta.

La estructura organizacional del ente ejecutor Conavi, se construye partir de la institucionalidad del régimen de servicio civil, que impregna a la autoridad presupuestaria y

al MIDEPLAN, un concepto funcional, en tanto se concibe a la organización de forma vertical.

Una organización vertical, es impropia de un ente público, como el caso del Conavi, dedicado a la administración de proyectos, ya que se encuentran diseñadas para atender productos o servicios masivos. Las organizaciones que ejecutan proyectos, siguen, la denominada organización matricial, de doble mando, como lo hacen, incluso en el caso de Costa Rica, organizaciones como el ICE, la Compañía y Fuerza y Luz S.A, entre otros (Salom-Echeverría, 2017).

Es necesario indicar, que entre mayor es la verticalidad institucional, la Dirección General de Servicio Civil, establece mejores salarios en los cargos, independientemente de la eficiencia de esa organización. De ahí, que los actores burocráticos, del Mopt y el Conavi, son propicios a mantener una organización verticalizada, llena de escalones jerárquicos, que hay que pasar, para cualquier gestión, mismos, que se encuentran centralizadas en el Consejo de Administración o la Dirección Ejecutivo, en el caso del Conavi, o el Ministro en el caso del Mopt.

La organización del Conavi, sigue entonces una estructura funcional, derivada de la Ley de Administración Pública del año de 1978 y el Estatuto de Servicio Civil, del año de 1953, sostenida por los actores burocráticos a cargo del Mopt, Conavi, y particularmente de la Dirección General de Servicio Civil.

Un proceso de reorganización en el Conavi, debe pasar, por una serie de filtros, entre los que se citan, consulta obligatoria a los funcionarios de la institución, pre-aprobación de la Dirección de Planificación Institucional, que debe garantizar el cumplimiento de las directrices de Mideplan, aprobación del Consejo de Administración, nueva aprobación de la oficina sectorial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, aprobación del Ministerio y finalmente aprobación del Ministro de Planificación y Política Económica.

Una reestructuración en el Conavi, en promedio, podría tardarse, alrededor de dos años, cuando se requiere, reorganizarse en forma inmediata, ya que así, lo exige la dinámica de la construcción de la obra vial nacional.

La normativa relacionada con conservación y mantenimiento vial, no con obra nueva

En el primer proyecto de la Ley 7798, mediante el que se reorientó la política pública de la infraestructura vial nacional, al estar referido únicamente a la conservación y mantenimiento de la red vial nacional, no se refirió a otra normativa, que tiene sentido únicamente en obra nueva.

Cuando se construyó obra nueva, se deben realizar expropiaciones y relocalizar servicios públicos, como es el tendido eléctrico, telefónico y de televisión, así como la estructura de aguas y alcantarillado, y hacer estudios de impacto ambiental, asimismo considerar las necesidades de personas con movilidad funcional heterogénea.

En cuanto a expropiaciones la política pública debe cumplir con la Ley de Expropiaciones, N°7495, en cuanto a relocalización de servicios públicos, se ve afectada, al menos, por la normativa siguiente: Decreto-ley N° 449, Creación del Instituto Costarricense de Electricidad, Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Ley No. 2726, Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia ESPH, Ley 7789, Código Municipal, Ley 7794 (Deroga Ley 4574, anterior Código Municipal), y en cuanto a impacto ambiental, debe cumplir con las regulaciones Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554 y la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad n.° 7600

Otra normativa

La política de infraestructura vial nacional se encuentra relacionada directamente con la tutela de los derechos de los ciudadanos, en tanto la misma debe cumplir con y satisfacer los derechos ciudadanos, de ahí, que se encuentra interrelacionada, con la normativa de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, N° 7319 y la Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 7135, esto último en cuanto a derechos Constitucionales.

El Banco de Proyectos

Los proyectos viales deben inscribirse de previo a su contratación en el “Banco de Proyectos”, para tal efecto, deben cumplir con una normativa que establece su prefactibilidad. Es necesario indicar, que la Ley de Planificación Nacional, n.° 5525, publicada en La Gaceta n.° 93 del 18 de mayo de 1974, facultaba para realizar esa inscripción, pero no es sino hasta finales de la segunda Administración Arias Sánchez, que se establece como una

obligatoriedad previa para la contratación. Por tanto, es estudio de “prefactibilidad” en el periodo de estudio prácticamente no existió.

De no estar un proyecto incluido en el “Banco de Proyectos”, los entes controladores del presupuesto el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, podrían no darle contenido presupuestario, aunque se encuentren reservados los fondos para ello (Moreira-Sandoval, 2016), aspecto no cumplido en la implementación de la política, como se analizada en el subcapítulo siguiente.

De conformidad con los diferentes estudios, que sustentan los procesos de reorganización del Conavi (Conavi, 2009, Vásquez-Rodríguez, 2016 A, Vásquez-Rodríguez, 2016-B), así como de las entrevistas realizadas (Moreira-Sandoval, 2016, Salas-Solís, 2016), Solís-Murillo, 2016) se puede identificar las principales leyes que se encuentra sujeta la política pública de la infraestructura vial nacional, como se puede observar en el Cuadro 4.02.

Cuadro .4.02.

Costa Rica: Principales leyes a que se encuentra sujeta la política pública de la infraestructura vial nacional, en el primer momento de la política

Año	Ley
Leyes vigentes al momento de la reorientación de la política que fueron consideradas en la definición del problema público, en 1998.	
1953	Estatuto de Servicio Civil Ley N° 1581.
1974	Ley de Planificación Nacional, n.º 5525.
1978	Ley General de la Administración Pública, No.6227.
1982	Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria N°6821, derogada en 2001, por la Ley de la Administración Financiera de la República, N° 8131.
1984	Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público.
1994	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N°7428
1995	Ley de Contratación Administrativa, n.º 7494

Leyes vigentes al momento de la reorientación de la política que NO fueron consideradas en la definición del problema público, en 1998.	
1949	Decreto-ley N° 449, Creación del Instituto Costarricense de Electricidad entró a regir el día el 8 de abril de 1949.
1961	Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Ley No. 2726.
1982	Código de Minería, N° 6792.
1989	Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 7135.
1992	Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, N° 7319.
1995	Ley de Expropiaciones, N°7495.
1995	Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554.
1996	Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad n.º 7600
1998	Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia ESPH, Ley 7789
1998	Código Municipal, Ley 7794 (Deroga Ley 4574, anterior Código Municipal)

Fuente: Construcción propia, a partir de los estudios de diversos estudios (Conavi, 2009, Vásquez-Rodríguez, 2016)

Las leyes que afectan la política pública, se encuentran relacionadas con las gestiones en presupuesto, contratación y recursos humanos, con la autonomía de los gobiernos locales, con la protección del medio ambiente y la ley de capacidades diversas.

2.2. El Segundo momento del Programa de Actuación Política Administrativa (PAPA) (Agosto 2001-Agosto 2009)

El segundo momento del PAPA se inicia con la oficialización de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, N°8114, del 09 de Julio de 2001, y concluye con el Primer Contrato de Préstamo N°2007/OC-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo celebrado bajo el Convenio de Cooperación para el

Financiamiento de Proyectos de Inversión (CRx1007) para Financiar el Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV-1), aprobado mediante Ley N°8757, del 14 de agosto de 2009.

Con Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, se instituye al Lanamme como fiscalizador de la calidad de red vial nacional y se recompone el Fondo Vial Nacional.

Es necesario resaltar, que un aspecto tan fundamental y transcendental para la reorientación de la política pública, como las potestades fiscalizadoras, que le brindaron al Lanamme, se hubiera hecho en el marco de una ley de simplificación tributaria, precisamente afectando al “Fondo Vial Nacional”.

El eje fundamental de esa ley, N°8114, era como su denominación lo indica, la simplificación tributaria, y se aprovecha esa norma, para incluir el tema de fiscalización de la calidad de la red. Lo anterior, se da en el marco de lo que ha sido una constante en las reformas a la reorientación de la política, y una de las causas más importantes del problema público de la deficiente red vial nacional, razón de la formulación de la nueva política en 1998, el tema de los recursos financieros utilizados en la red vial nacional. Con la incorporación Lanamme, dicho actor, se vuelve partícipe de los mismos en forma directa.

Al trazar la línea del tiempo de la reorientación de la política, podemos observar, que tanto ella, así como sus distintas fases, suceden a partir de eventos, que afectan los recursos financieros de la política, y así, fue con la introducción del Lanamme como fiscalizador de la calidad de la red vial nacional. Esto lo retomaremos en el punto 2.2.1.

Al comparar el primer momento con el segundo momento de la política, se observa que existe un cambio en la política en: i) los elementos operativos, al brindarle la competencia al Lanamme de la fiscalización de la calidad de la red vial nacional, ii) en el acuerdo político administrativo, al recomponerse el Fondo Vial Nacional, iii) en los elementos evaluativos, al introducir índices de evaluación, desde la ingeniería, iv) Elementos procedimentales, al aprobarse una serie de leyes que se relacionan con la política.

2.2.1. Elementos operativos: El problema público, su causalidad y la hipótesis de intervención, desde la “política” y “lo político”

En el primer momento de la política pública el Lanamme intervenía en la política pública, como contratista del Conavi, ya que el Consejo contrataba al Laboratorio para la fiscalización

de los contratos de conservación vial, así como para una serie de consultorías (May-Cantillano, 2017). Esta contratación se realizaba directamente, sin concurso alguno, ya que el artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa, permite este tipo de contrataciones, entre entes de derecho público.

En el segundo momento de la política al Lanamme se le brinda la competencia de fiscalizar la calidad de la red vial nacional.

Es en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), con vigencia 09 de julio de 2001, que se aprueba la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, que modifica el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, N° 4755, y a su vez modifica o elimina impuestos.

De conformidad con el proyecto inicial de la ley, la misma tiene como objetivo: Contar con un sistema tributario simple, en la medida en que facilite al contribuyente el conocimiento de las obligaciones tributarias a que está sujeto; eficiente, toda vez que, si lo hacemos más simple, pondrá a la administración, no sólo en capacidad de recaudar y administrar adecuadamente el sistema, sino y sobre todo potenciar sus posibilidades de fiscalización; y más equitativo en la medida en que se elimine una serie de distorsiones existentes actualmente.

Los impuestos modificados con la ley fueron los siguientes:

- i) Carga tributaria que pesa sobre los combustibles.
- ii) El impuesto específico sobre las bebidas envasadas sin contenido alcohólico, excepto la leche y los jabones de tocados.
- iii) Ley del Impuesto General sobre las Ventas, N°6826.
- iv) Ley del Impuesto Sobre la Renta, N° 7092.
- v) Ley de Consolidación de Impuestos Selectivos de Consumo, N° 4961, y sus reformas

Los impuestos derogados fueron los siguientes:

- i. El impuesto especial para el uso de vías públicas, creado mediante los artículos 11 y 12 de la Ley N° 6810, de 22 de setiembre de 1982.

- ii. El timbre pro-aeropuerto nacional, creado mediante los artículos 2 y 3 de la Ley N° 4638, de 2 de setiembre de 1970, y sus reformas.
- iii. Las tasas por derecho de exportación de animales y plantas, creadas mediante los artículos 27 y 56 de la Ley N° 7317, de 19 de octubre de 1992.
- iv. Las tasas por derecho de importación de animales y plantas, creadas mediante el artículo 26 de la Ley N° 7317, de 19 de octubre de 1992.
- v. El timbre hospitalario y el tributo hospitalario, creados mediante artículos 1 y 3 de la Ley de Financiación Hospitalaria, N° 2854, de 6 de noviembre de 1951, y sus reformas.
- vi. El impuesto sobre permisos que se concedan para bailes con fines de lucro, creado mediante la Ley N° 6355, de 3 de setiembre de 1979, reformada por la Ley N° 7018.
- vii. El impuesto a la promoción de las actividades artísticas, creado mediante los artículos 2 y 5 de la Ley N° 5812, de 10 de octubre de 1975.
- viii. El timbre policial, creado mediante los artículos 1 y 6 de la Ley N° 6594, de 6 de agosto de 1981, y sus reformas.
- ix. El impuesto sobre la venta de cabuya, creado mediante el artículo 27 de la Ley N° 7153, de 29 de junio de 1990.
- x. El impuesto sobre los cigarrillos, creado mediante la Ley N° 3021, de 21 de agosto de 1962.
- xi. El impuesto sobre los cigarrillos, creado mediante la Ley N° 4630, de 4 de agosto de 1970.
- xii. Las patentes de farmacia, creadas mediante el artículo 9 de la Ley N° 74, de 12 de agosto de 1902, y el artículo 3 de la Ley N° 15, de 29 de octubre de 1941.
- xiii. El impuesto a las tarjetas de turismo-ICT, creado mediante el inciso b) del artículo 46 de la Ley N° 1917, de 30 de julio de 1955, y sus reformas.
- xiv. El impuesto sobre el traspaso de bienes inmuebles de un centésimo por ciento (0,01%) a favor de la Cruz Roja, creado mediante el artículo 6 de la Ley de Ajuste Tributario, N° 7543, de 14 de setiembre de 1995.

- xv. El timbre Junta de Fomento Porcino, creado por el artículo 16 de la Ley N° 6433, de 22 de mayo de 1980.
- xvi. El timbre Bibliotecas Nacionales, creado mediante el artículo 7 de la Ley N° 4255, de 25 de noviembre de 1968, y sus reformas.
- xvii. La comisión del cero coma cinco por ciento (0,5%) sobre tributos cuyo destino no es el tesoro público, creado mediante el artículo 14 de la Ley N° 6966, de 25 de setiembre de 1984.
- xviii. Impuestos varios, creados por el artículo 12 de la Ley N° 2719, de 10 de febrero de 1961, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 5055, de 8 de agosto de 1972, para gravar cada quintal de azúcar que elaboran los ingenios.
- xix. El impuesto sobre tierras incultas, creado mediante el inciso d) del artículo 41 de la Ley N° 2825, de 14 de octubre de 1961.
- xx. El impuesto de un uno por ciento (1%) sobre utilidades netas a las industrias que gocen de los beneficios de la Ley de protección y desarrollo industrial, creado mediante el artículo 39 de la Ley N° 2426, de 3 de setiembre de 1959.
- xxi. El timbre del Patronato de Rehabilitación, creado mediante el artículo 5 de la Ley N° 3890, de 19 de junio de 1967, y sus reformas.
- xxii. El timbre forense, creado mediante la Ley N° 176, de 17 de agosto de 1944, y sus reformas.
- xxiii. El impuesto por kilogramo de café que se adquiriera en bolsa para el consumo nacional, creado mediante el artículo 4 de la Ley N° 3062, de 14 de noviembre de 1962.
- xxiv. El canon establecido en el inciso a) del artículo 51 del Código de Minería, Ley N° 6797, de 4 de octubre de 1982, reformado por el artículo 36 de la Ley N° 7111, de 24 de noviembre de 1988, y el artículo 53 de la citada Ley N° 6797.
- xxv. El timbre migratorio, creado por el artículo 128 de la Ley N° 7015, de 22 de noviembre de 1985.

- xxvi. El timbre universitario creado mediante artículo 1 de la Ley N° 2, de 9 de mayo de 1941, incorporado en el Código de Educación, Ley N° 181, de 18 de agosto de 1944.
- xxvii. Los impuestos sobre cheques, creados mediante el inciso 13) del artículo 273 del Código Fiscal y sus reformas.

La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, de conformidad con su objetivo, así como con los impuestos modificados o eliminados, es una norma de reforma fiscal, que modificó la recomposición del Fondo Vial Nacional, que se había creado mediante la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, N°7798.

En esa norma tributaria, en su artículo 6°, se redefinió la política pública de infraestructura vial nacional, que no era objeto esencial de la reforma tributaria, al brindarle al Lanamme la competencia de fiscalizador de la calidad de red vial nacional.

De ahí, que entonces la hipótesis causal del problema público de la deficiente red vial nacional, se redefinió, con respeto al primer momento de la política, al introducirse como una de las causas de dicho problema la fiscalización de la calidad de la infraestructura, asimismo, la hipótesis de solución inicial, también fue modificada, al considerarse, que la solución sería instaurar un ente de fiscalización de la calidad de la red vial nacional, que sería un laboratorio de la Universidad de Costa Rica, que lo cubre el “principio de autonomía universitaria”.

La ‘hipótesis causal’, así como la ‘hipótesis de solución’, se formulan desde lo ‘político’, no desde un ámbito técnico, en tanto tiene lugar la modificación en la Asamblea Legislativa, al redefinir el sistema tributario, mediante la Ley 8114.

El proyecto original de la Ley de Simplificación, en su artículo 6, contenía la obligatoriedad para que el Lanamme, realizará la fiscalización, ante lo cual los diputados Otto Guevara Guth, José Manuel Núñez González, Célimo Guido Cruz, José Merino del Río, Guido Vargas Artavia, Rafael Arias Fallas, Álvaro Torres Guerrero, Jorge Luis Villanueva Badilla, Manuel Laríos Ugalde, Walter Muñoz Céspedes y Justo Orozco Álvarez, representantes de todos los partidos políticos, en ese momento en la Asamblea Legislativa, consultaron a la Sala Constitucional, ese punto “la obligatoriedad”, entre otros aspectos.

La Sala Constitucional dictaminó lo siguiente:

No cabe duda que la forma imperativa que utiliza el artículo 6 y las funciones que se le asignan al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica violentan la autonomía universitaria establecida en el artículo 84 de la Constitución Política. Tradicionalmente este Laboratorio ha entrado en convenios con el Estado y otras instituciones para ejercer funciones semejantes a las que se le ordenan en el artículo 6 cuestionado, lo cual resulta compatible con la autonomía universitaria, pero no por la vía de la imposición unilateral de tareas ajenas al quehacer educativo. El Estado puede entrar en convenios con el Laboratorio para que éste asuma las mismas funciones del artículo 6, pero será la Universidad de Costa Rica en ejercicio de su autonomía la que determinará las funciones que pueda asumir como parte de su gestión universitaria, y el Estado podrá cubrir los costos con los recursos establecidos en el artículo 5 del proyecto consultado. Por su parte el artículo 5 no hace más que asignar fondos para fines específicos, lo cual no resulta inconstitucional, siempre que se sigan las vías convencionales mencionadas anteriormente. En vista de lo anterior, resulta inconstitucional el artículo 6 del proyecto no así el artículo (Sala Constitucional, 2001, Voto 2001-02642).

A raíz de ese pronunciamiento, en la Asamblea Legislativa, decide cambiar el artículo 6 de la Ley en comentario, para que la fiscalización de la calidad de la red vial nacional, se realice, bajo la cobertura de la autonomía universitaria, es decir bajo la agenda de las autoridades universitarias, y no con la agenda del Mopt o del Conavi, o de cualquier otra autoridad del Poder Ejecutivo.

Es aquí, donde surge un nuevo déficit de la formulación de la política, engendrado desde “lo político”, en tanto, se le brinda a una Universidad, la Universidad de Costa Rica, realizar la fiscalización de la calidad de la red vial nacional, bajo su propia agenda, bajo el manto de la autonomía universitaria, que no necesariamente, coincide con la agenda de los ejecutores de la política pública.

El anterior déficit, se agrava, cuando se da una ampliación en la formulación de la política, para que la fiscalización se realice a “posteriori”, siendo necesario un compromiso fuerte, en las etapas previas de un proyecto vial, así como en la ejecución del mismo.

En forma alterna, en la Asamblea Legislativa, se encontraba el proyecto “Ley para garantizar la calidad en la reconstrucción y el mantenimiento de la red vial costarricense” - expediente legislativo 14.103, publicado en La Gaceta N° 208 de 31 de octubre del 2000- que pretendía reformar los artículos 20 y 27 de la Ley N° 7798 de 30 de abril de 1994 - Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI)-, que pretendía, también introducir al Lanamme, como un ente fiscalizador, fue archivado en la Asamblea Legislativa, al no fue aprobado para discutirse en las sesiones extraordinarias de dicha Asamblea, por lo que

primero fue archivado provisionalmente, y con la aprobación de la Ley 8114, fue archivado definitivamente.

2.2.1.1. Pesos y dimensiones de vehículos

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes, había ejercido control sobre los pesos y dimensiones de los vehículos que transitaban por la vía nacional, en tanto se consideraba, que el peso y la dimensión de los vehículos, incidía en el deterioro de las carreteras y en la seguridad vial.

Las competencias entre el Mopt y el Conavi, en cuanto al ámbito de pesos y dimensiones, fue redefinido el 02 de junio de 2003, mediante el Decreto Ejecutivo 31.363 “Reglamento de Circulación por Carretera con Base en el Peso y las Dimensiones de los Vehículos de Carga”; de conformidad a esa normativa, le corresponde al Conavi la elaboración de los principios normativos, asumir los costos de la construcción de las estaciones de pesaje, en tanto al ministerio le correspondería el ejercicio del control de los vehículos en carreteras.

El 01 de noviembre de 2006 mediante Decreto Ejecutivo 33.458 “Reforma Reglamento de Circulación por Carretera con Base en el Peso y las Dimensiones de los Vehículos de Carga y al decreto que Reforma el Reglamento de Circulación por Carretera con Base en el Peso y las Dimensiones de los Vehículos de Carga “, se le agregaría a las competencia del Conavi, el control de carreteras, así como el asumir los gastos de planilla, infraestructura, equipo, mobiliario y otros gastos, para la operación de una unidad administrativa encargada del control en mención, para lo que fueron trasladados la totalidad de personal del Mopt al Conavi.

De conformidad con Ley de Creación del Conavi, en el inciso e) del artículo 5, al Conavi únicamente le corresponde asumir la función normativa de pesos y dimensiones, no así, el control en carreteras, los gastos operativos derivados de ese control y la construcción de las estaciones de pesos y dimensiones, en tanto el campo de acción del Conavi, se encuentra circunscrito al ámbito de la construcción, conservación y mantenimiento vial, no al control vehicular, en las vías nacionales.

Para el traslado de competencias, no existió estudio técnico alguno, la contradicción entre normas, una de rango superior la Ley 7798, y otra de rango inferior el Decreto Ejecutivo

33.458, constituye un déficit en la formulación de la política pública, que ocurrió en la Administración Arias Sánchez (2006-2010). La contradicción radica, en que una norma con rango de ley establece que proyectos de esa naturaleza son competencia del Conavi, no del Mopt, y el decreto ejecutivo, en desobediencia con la ley, le brinda la competencia del proyecto al Mopt.

2.2.1.2. Proyecto Programa para Complementar el Complejo Sur (Costanera Sur)- (Contradicción de la política)

Desde el primer momento de la política, se había establecido como uno de las causas de la deficiente estructura vial nacional, el financiamiento de la obra vial, en tanto se constituyó un Fondo Vial Nacional, que resultó también insuficiente. De ahí, que, en el segundo momento de la política, para la construcción, reconstrucción y mejoramiento de uno de los grandes proyectos viales del país el Complejo Sur, denominado Costanera Sur, se aprobó la Ley 8359 del 07 de julio de 2003, mediante el que se oficializa el Contrato de Préstamo No. 1605 y sus Anexos, suscrito entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Centroamericano de Integración Económica por 60 millones de dólares.

Los fondos provenientes de este préstamo fueron utilizados exclusivamente para financiar parcialmente la ejecución del proyecto denominado “Programa para completar el Complejo Vial Costanera Sur.

Al tenor rango internacional el préstamo el mismo estaba sobre la legislación nacional, por lo que la Ley de Contratación Administrativa, así como las disposiciones del Ministerio de Hacienda, solo le eran aplicables en forma supletoria, lo que constituye una ventaja, en tanto, estas leyes se habían identificado, como una de las causas del problema pública de la infraestructura vial nacional, lo que le permitió una mayor flexibilidad administrativa.

De conformidad con el Contrato de Préstamo (Ley 8359) en su sección N° 1.3), se designa como organismo ejecutor al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), y al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) como organismo ejecutor en lo que corresponde a aquellas obras con recursos de contrapartida que asciende a \$24,18 millones, esto es, recursos no aportados por el Banco, sino por el Conavi.

Se formó una Unidad Ejecutora denominada “Unidad Ejecutora Costanera” dependiendo del Viceministro de Obras Públicas, la que fue creada mediante Decreto

Ejecutivo N° 31472-MOPT, cuyas principales funciones son: coordinar, administrar, supervisar y controlar todos los aspectos relacionados con el programa para completar el Complejo Vial Costanera Sur.

Existe por tanto una contradicción entre la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad N° 7798 y Ley N° 8359, referida al préstamo del Complejo Vial Costanera Sur, así, como el Decreto Ejecutivo N° 31472-MOPT, por cuanto se le asigna al Mopt, una función de ejecución de un proyecto, en tanto, de conformidad con la reorientación de la política del año 1998, esa función le corresponde al MOPT, de ahí, que el Ministerio no se logra despegar de su función ejecutora, para asumir un rol rector, planificador de largo y mediano plazo. Esta contradicción constituye un nuevo déficit en la formulación de la política, en tanto las normas siguen direcciones diferentes, una norma general establece que las obras nuevas en su etapa constructiva son competencia del Conavi (Ley 7798, mediante el que se redefinió la política), y otra indica, que es competencia del Mopt, para un caso específico, que tiene sustento técnico.

2.2.1.3. Obligatoriedad del componente de seguridad vial en la política pública

Mediante la Ley 8606 del 17 de diciembre de 2008, denominada Reforma parcial de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, N°7631, del 13 de abril de 1993 se modificó el artículo 24 de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, Número 7798, introduce, como obligatorio, considerar el componente de seguridad vial, en las carreteras.

La seguridad vial, es uno más de los requerimientos de la ciudadanía, que debe incorporarse a las obras viales, aunque importante, no fue considerado en la reorientación de la política, de 1998, sino se realiza 10 años después.

Esto es una evidencia más, que la reorientación de la política, no consideró la misma, en forma holística, e interrelacionado con otras políticas muy afines al de la política de infraestructura vial, como es el tema de la seguridad.

2.2.2. El acuerdo político administrativo: recomposición del Fondo Vial Nacional

Con la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, N°8114, del 09 de julio de 2001, se reconstituye el Fondo Vial Nacional, al sustituir la fuente principal del fondo, el 15% de las ventas de los combustibles, por el 21.83% del impuesto único sobre los combustibles, a su

vez esa ley destinó el 0.9% de ese último impuesto al Lanamme y un 7.27% a la red vial nacional.

Con la Modificación Ley N°8114 para Asegurar el Giro Oportuno de Recursos aprobados en Leyes de Presupuesto de la República destinados a Garantizar la máxima Eficiencia de Inversión Pública en Reconstrucción y Conservación de la Red Vial Nacional, Ley N°8603, del 14 de setiembre de 2007, se reconstituyó el 30% al impuesto único sobre los combustibles, al destinarse ahora un 1% al Lanamme, un 21.75% a la red vial nacional y un 7.25% a la red vial cantonal.

Los recursos financieros para la política resultan insuficientes, ya que en promedio se ubica en un 1% del Producto Interno Bruto (PIB), cuando se requiere de conformidad un monto cercano al 5% del PIB (Vásquez-Astorga, 2016).

Entonces en la política pública, en cuanto al financiamiento quedaron al descubierto obras importantes, como las grandes rehabilitaciones y las obras nuevas

No se logró alcanzar los fondos necesarios (...) los fondos de la Ley N° 8114 eran insuficientes. En el 2006 cuando llegó el Gobierno de Arias (...) y se trató de rellenar esa parte de inversión, viendo que la Ley 8114 era suficiente, con préstamos externos (...), y de ahí, ha habido varias líneas de crédito, varios préstamos (...). (Vásquez-Astorga, 2016)

La Ley de Creación del Conavi, N°7798, en su artículo 25, establece que los salarios del Conavi y los gastos administrativos, no podrán exceder de un 5% del total del presupuesto de la institución.

Esa restricción del gasto, en concordancia, con la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, N°8114, significa, que el porcentaje del impuesto único de los combustibles que se destina al Lanamme, es muy similar, al que se destina al Conavi, para gastos administrativos y Salarios, como se puede observar en la Tabla. 4.02.

Tabla.4.02
Porcentaje del impuesto único de los combustibles, que se destina al Lanamme y para los gastos administrativos y planilla del Conavi

	Ley 8114	Ley 8603
Lanamme	0.90%	1%

Conavi	1,09%	1.09%
--------	-------	-------

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Necesario acotar, que el porcentaje único de combustibles destinados a Conavi, si bien es la principal fuente de ingresos del Fondo Vial Nacional, alrededor del 90% no es el único.

Entonces en el segundo momento de la política se destinó un porcentaje muy similar, al actor fiscalizador de la política que es el Lanamme y al principal actor ejecutor de la misma, por cada colon que se destina a fiscalizar un colon con nueve céntimos se destina a la ejecución. Por un lado, el Conavi, contrata a las empresas que realizan la obra vial, previa obtención de los diseños, estudios colaterales, luego fiscaliza las empresas, asimismo, asume la responsabilidad administrativa correspondiente, es entonces el actor ejecutor de la política, eje vertebral de la misma, en tanto al Lanamme, lo que hace es fiscalizar, desde el punto de la calidad, la red vial nacional, y una evaluación periódica. Otro tipo de fiscalizaciones, importante en la política, como es lo relacionado con los manejos presupuestarios, contables y financieros, y los de legalidad, no los asume Lanamme, recaen sobre auditorías externas contratadas por el Conavi, y por la Contraloría General de la República.

Por ello, se considera que hay un desbalance en la asignación de los recursos en la política, ya que el ejecutor de la política recibe recursos similares para su gestión, del que recibe el ente fiscalizador de la gestión.

2.2.3. El elemento evaluativo de la política pública: participación del Lanamme

En el primer momento de la política, la misma se evaluaba por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, mediante la utilización del denominado Índice de rigurosidad internacional (IRI), que en el segundo periodo siguió utilizándose por parte del Lanamme, en su rol de fiscalizador de la calidad de la red vial nacional.

Como se ha indicado anteriormente, el rol de fiscalizador del Lanamme, consiste en la evaluación periódica de la red vial nacional, así como la fiscalización de la calidad de la red vial nacional.

El IRI resume matemáticamente el perfil longitudinal de la superficie de camino en una huella, representando las vibraciones inducidas por la rugosidad del camino en un auto de pasajeros típico, está definido por el valor de referencia de la pendiente promedio rectificadas (RARS80, “Reference Average Rectified Slope”, razón entre el movimiento acumulado de la suspensión y la distancia recorrida) producto de la simulación del modelo de cuarto de carro, (RQCS, “Reference Quarter Car Simulation”), para una velocidad de desplazamiento de 80 km/h.

En términos más sencillos, el IRI es un modelo matemático, el cual calcula el movimiento acumulado en la suspensión de un vehículo de pasajeros típico, al recorrer una superficie del camino a una velocidad de 80 km/h (Badilla, 2009, pág. 3).

Entonces existe una continuidad de la utilización del IRI, un índice de la ingeniería, que se utiliza para la evaluación de la política pública, antes por el Mopt y posteriormente por Lanamme.

En el año 2002 Lanamme realiza el primer estudio de la red vial nacional, utilizando el IRI, pero no lo consideró una evaluación total de la red asfaltada, lo que mejoró en el 2004 pero no llegando a la totalidad de la misma, no se considera la red en lastre. A partir de ese año, se continúa realizando el estudio, cada dos años.

Esta evaluación es la única, que se aproxima a ser considerada como un parámetro de evaluación de la política pública de la infraestructura vial nacional.

Los registros históricos de las campañas de evaluación que se obtendrán cada dos años permitirán tener un conocimiento claro del proceso de recuperación o de deterioro que experimenta la red y además aportar información necesaria para valorar el monto en que se deprecia o se recupera el valor del patrimonio vial.

La evaluación de cada una de las carreteras de la red vial, con equipos de alta tecnología, es una herramienta indispensable para poder implementar programas de esta infraestructura con el mínimo costo de inversión. Además, toda esta información puesta a disposición de la comunidad técnica, sirve de insumo para diferentes tipos de análisis que realizan los ingenieros viales (Website de Lanamme, tomado de <http://investigacion.Lanamme.ucr.ac.cr>, consultado el 2 de noviembre de 2017).

El estudio del año 2002, se fundamentó en el IRI, pero a partir del año 2004, además de ese índice, el laboratorio utiliza el Deflectómetro de Impacto (FWD), que indica las deformaciones que experimenta el pavimento al ser sometido al peso de los vehículos, las mismas se asocian directamente con la ocurrencia de agrietamientos por fatiga y deformaciones permanentes en la capa de rodamiento, tales como roderas; lo cual reduce la vida útil del pavimento.

El deflectómetro de impacto es un equipo de alta tecnología que mide el hundimiento o deflexión instantánea que experimenta el pavimento en un punto, debido al golpe de un peso lanzado desde un mecanismo diseñado específicamente con este propósito, de tal manera que produzca una fuerza de reacción en el pavimento de 40 KN (566 Mpa). Esta carga cae sobre un plato circular cuya área de contacto es similar a la de una llanta de vehículo; las deflexiones obtenidas son registradas por 9 sensores, el primero directamente en el plato de carga, y los demás dispuestos en un arreglo lineal con una longitud máxima Sensores láser LM-GI-EV-01-2009 10 de 180 centímetros (Website de Lanamme, tomado de <http://investigacion.Lanamme.ucr.ac.cr>, consultado el 2 de noviembre de 2017).

Para el año 2008 se introdujo un nuevo índice el denominado coeficiente de rozamiento de superficie (GRIP)

Un aspecto muy importante en la seguridad vial, es el nivel de agarre o rozamiento que experimenta la llanta del vehículo con la carretera. A mayor nivel de rozamiento, mayor es la fuerza que trata de oponerse al deslizamiento del vehículo (...). pavimentos con nivel de rozamiento bajo brindan condiciones inseguras para los usuarios, siendo el derrape o pérdida del control del vehículo la causa común de accidentes en rutas que presentan esta condición. (...) mantener un valor mínimo de rozamiento de la superficie es vital para conservar las condiciones de servicio y seguridad normales de una vía. Varios países cuentan con estudios que relacionan los bajos niveles de rozamiento de un tramo vial con índices más elevados de ocurrencia de accidentes; lo cual indica que se deben mejorar los niveles de rozamiento para reducir la cantidad de accidentes y los gastos asociados con estos.

El nivel de rozamiento de la superficie depende de varios factores, siendo los principales la macro textura y la micro textura de la mezcla asfáltica o concreto utilizado en la vía. La macro textura se relaciona directamente con el tipo de agregado expuesto en la mezcla obtenida; y afecta directamente la capacidad de drenaje del agua en la superficie de la vía. A mayor macro textura, mejor esta capacidad, pero en detrimento del desgaste de las llantas de los vehículos que por dicha ruta circulan. A menor macro textura, menor la capacidad de drenaje de la carretera, que ante ciertas condiciones de cantidad de agua superficial y velocidad de los vehículos produce el fenómeno llamado hidropelano: la llanta no se encuentra en contacto directo con la superficie, sino que entre ambos se forma una pequeña película de agua, lo que conlleva a la pérdida del control del vehículo al maniobrar. Por otra parte, la micro textura depende directamente de la superficie del agregado expuesto en la mezcla, y es la que brinda la adhesión entre este agregado y la llanta. (WebSite de Lanamme, tomado de <http://investigacion.Lanamme.ucr.ac.cr>, consultado el 2 de noviembre de 2017).

El tema de la seguridad, además del GRIP, se evalúa para ese año 2008, la demarcación con pintura de la red vial nacional.

Como se puede observar en la Cuadro.4.03, para la evaluación de la red vial nacional, se han introducido, indicadores, uno nuevo cada dos años, lo que demuestra que existe una necesidad, a nivel del Lanamme de mejorar los indicados de evaluación de la red vial nacional.

Cuadro .4.03.
Indicadores utilizados por el Lanamme para la evaluación de la red vial nacional
(2002-2008)

Indicador	2002	2004	2006	2008
Deflectometría FWD	xx	xx	xx	xx
Regularidad Superficial IRI		xx	xx	xx
Coef. Rozamiento GRIP				xx
Demarcación con pintura				xx

Fuente: Construcción propia a partir de informes de Lanamme (2002-2008)

Estos indicadores, desde la ingeniería vial, son los utilizados para la evaluación de la red vial, sin utilizar otros, propios de la teoría de la calidad, como es la voz del cliente-ciudadano, como la densidad de la red vial nacional (Kilómetros de carretera/territorio nacional), (Kilómetros de carretera/personas), (kilómetros de carretera/vehículos), número de derrumbes ocurridos/número de derrumbes atendidos, desarrollo profesional en el campo de las carreteras, entre otros.

La ausencia de indicadores, que integren aspectos como planeación, organización, así como la voz del cliente-ciudadano, bajo una visión de la obra vial como servicio, y no sólo como infraestructura, como se constituye, entre otros en el Libro Verde de España, resulta en constituirse un déficit de formulación de la política.

Finalmente, es necesario indicar que la evaluación de la red de el Lanamme, es reduccionista, en tanto no cubre la red de lastre, que constituye cerca del 30% de la red vial nacional, que, aunque es indicado en los estudios de el Lanamme, cuando los mismos son difundidos por los medios de comunicación, o utilizados en los discursos políticos desde la Asamblea Legislativa, se omite mencionar que sólo cubren a la red vial asfaltada.

2.2.4. Elementos procedimentales: La incorporación y modificación de normativa

En el segundo momento de la política, fueron promulgadas leyes que afectan la misma directamente, están son:

- i. Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131, publicada en La Gaceta n.º 198 del 16 de octubre de 2001, que regula el

régimen económico-financiero de los órganos y entes administrativos o custodios de los fondos públicos.

- ii. Ley General de Control Interno, n.º 8292, publicada en La Gaceta n.º 169 del 4 de setiembre de 2002, que regula la actividad del control interno y del riesgo en los procedimientos de la administración activa.
- iii. Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, n.º 8220, publicada en el alcance 22 de La Gaceta n.º 49 del 11 de marzo de 2002, que ordena la revisión y simplificación constante de los trámites administrativos en los entes públicos.
- iv. Sistema Nacional para la Calidad, N.º.8279, que norma la calidad en Costa Rica, estableciendo entes que la tutelan.
- v. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, No.8422.

Esta normativa, afecta la gestión de los actores ejecutores de la política, especialmente el Conavi, ya que afecta aspectos relacionados con el presupuesto, control interno, trámites ciudadanos, controles diversos, así como aspectos relacionados con la calidad.

La Ley N° 8279 Sistema Nacional para la Calidad, introduce gestiones que deben considerarse, en cuanto a la contratación de empresas relacionadas con la obra vial, por parte del Conavi, en tanto, ellas deben hacer gestionado ciertos procesos internos exigidos por el nuevo marco normativo de calidad, de ahí, que algunos laboratorios relacionados con el control de calidad, deben tener certificados de calidad, así como ciertos organismos de inspección.

La Ley de Control Interno, obliga a los actores que intervienen en las políticas, gestionar medidas para disminuir los riesgos institucionales, y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, No.8422, establece una serie de restricciones y prohibiciones, relacionadas con la gestión pública.

Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131, publicada en La Gaceta n.º 198 del 16 de octubre de 2001, que regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administrativos o custodios de los fondos públicos, redefine las competencias de la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda, en lo relacionado con la aprobación del presupuesto del órganos ejecutor de la política el Conavi,

así como las restricciones correspondientes, en cuanto al gasto, que se materializa por políticas anuales emitidas por el Ministerio en cita

En el primer momento de la política, se había identificado el enjambre normativo, como una de las causas de la deficiente red vial nacional, lo que se incrementa en el segundo momento, ya que se formulan leyes, que se vienen a sumar, a las del primer momento, complicando aún más al enjambre normativo

2.3. El Tercer momento del Programa de Actuación Política Administrativa (PAPA) (Setiembre 2009-Mayo 2014)

El tercer momento de la política inicia el 08 de mayo de 2006 cuando en la Administración Arias Sánchez con el Primer Contrato de Préstamo N°2007/OC-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo celebrado bajo el Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (CRx1007) para Financiar el Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV-1), aprobado mediante Ley N°8757, en la segunda Administración Arias Sánchez (2006-2010), y concluye para efectos de la presente investigación el 08 de mayo de 2014, con la finalización del Gobierno de Laura Chinchilla Miranda, del Partido de Liberación Nacional (PLN) y la emisión del primer Decreto de la Administración de Guillermo Solís Rivera, sobre la red vial nacional, el 38489-MP-MOPT.

Este tercer momento es en que la política pública retoma las obras estratégicas del país, mediante préstamos internacionales, donaciones y se sientan las bases para el fidecomiso, así mismo, estas obras nuevas se realizan dentro de una atenuada normativa en materia de contratación, así como de los controles del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, que no están ausentes.

Como se ha indicado anteriormente, el tema de los recursos financieros, es tan importante en la reorganización de la política pública, que no sólo determinó la reorientación de la misma, sino que se encuentra presente en los diferentes momentos de la política.

Este momento de la política, se caracteriza principalmente, porque es a partir de la Administración Arias Sánchez (2006-2010), que se toma la decisión de brindarle al Fondo Vial Nacional la totalidad de los recursos, que de conformidad con la Ley 7798 y sus

reformas, le correspondían, lo que no se había hecho en los primeros 8 años de vigencia de la política, en las Administraciones de Rodríguez y Pacheco.

2.3.1. Elementos operativos: El problema público, su causalidad y la hipótesis de intervención

Al igual que en los dos primeros momentos de la política pública, en el tercer momento de la política sigue identificándose como una de las causas del problema público de la deficiente red vial nacional, en particular para la construcción, mejoramiento o reconstrucción, el financiamiento de la misma.

Durante las Administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014), se recurre a los préstamos internacionales, incluyendo donaciones, así, como la búsqueda de otras alternativas como los fidecomisos para obra vial nacional.

Paralelo a ello, se reconoce la existencia nuevamente, como ocurrió en el primer momento de la política, de la excesiva regulación y la gestión deficiente, como dos causas de la deficiente red vial nacional.

Para la solución de los dos problemas anteriores, se establecen unidades ejecutoras para que realicen la gestión de las obras nuevas, a su vez, en la legislación que sustenta el préstamo o el fidecomiso, se introducen aspectos de flexibilidad en materia de contratación, y manejo presupuestario, en tanto las obras que se contraten, mediante esos fondos, están sujetos a los diez principios constitucionales de la contratación administrativa, no a la Ley de Contratación Administrativa, lo que entonces trasciende a la materia financiera, en que se realizan desembolsos, no pago de facturas.

En el Cuadro.4.04 podemos observar los préstamos y donaciones aprobadas y gestionadas en el tercer momento de la política.

Cuadro.4.04.

Contratos y alternativas de financiamiento de obras nuevas en las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014)

Estado en el periodo	Normativa
Aprobado	Primer Contrato de Préstamo N°2007/OC-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo celebrado bajo el Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (CR-x1007) para Financiar el Primer

Estado en el periodo	Normativa
	Programa de Infraestructura Vial (PIV-1), aprobado mediante Ley N°8757, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N°158 del 14 de agosto de 2009. El préstamo se utilizaría para: el mejoramiento de la Ruta Nacional No. 1, Sección Cañas – Liberia; la construcción de 3 pasos a desnivel en la Ruta Nacional No. 1, Sección Cañas - Liberia: en Bagaces, Cañas, Liberia; construcción de 18 puentes, Ruta Nacional No. 1, Sección Cañas – Liberia; diseño y Construcción Intercambio de Paso Ancho y Mejoramiento, ampliación, y/o reconstrucción del sistema pluvial en la sección: Carretera de Circunvalación–Los Olivos-Sorobarú-Río María Aguilar; diseño y Construcción de la Ruta Nacional No. 3, Sección: Intersección Pozuelo - Intersección Jardines del Recuerdo, y construcción de la Radial a La Abundancia - Ciudad Quesada.
Aprobado	Ley N° 8844, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 172 del 03 de setiembre de 2010, la Asamblea Legislativa aprobó el Contrato de Préstamo y su Addendum, suscrito entre la República de Costa Rica y la Corporación andina de Fomento (CAF) para financiar el Proyecto Bajos de Chilamate-Vuelta Kopper.
Aprobado	Contrato de Préstamo No. 2080 CONAVI/BCIE del 22 de abril de 2012. El mismo se utilizaría para la construcción de: Corredor vial Circunvalación Norte, paso a desnivel Garantías Sociales, paso a desnivel La Bandera, paso a desnivel Guadalupe, rehabilitación y ampliación del puente sobre el Río Virilla, Ruta Nacional No. 1, duplicación del puente sobre el Río Virilla, Ruta Nacional No. 32, duplicación del puente sobre el Río Virilla, Ruta Nacional No. 147, y construcción del acceso a la Terminal de Contenedores de Moín, Ruta Nacional No. 257.
Aprobado	Donación mediante convenio celebrado el 16 de octubre de 2013 por el Comité Técnico del Fideicomiso No.10597 ‘Fondo de Infraestructura para países de Mesoamérica y el Caribe’, el cual autorizó la donación simple solicitada por el Gobierno de Costa Rica y otorgada por el Banco Nacional de Comercio Exterior-México. Su objetivo es la construcción del puente sobre el Río Sixaola, en conjunto con la República de Panamá.
Gestionada	Ley Desarrollo de Obra Pública Corredor Vial San José-San Ramón y sus radiales mediante fideicomiso. ⁵⁵ Su Objetivo es el desarrollo de la carretera San José-San Ramón, bajo la modalidad del fideicomiso.
Gestionada	Ley n°9293 “Aprobación del financiamiento al proyecto rehabilitación y extensión de la ruta nacional n°32, sección cruce ruta 4-Limón” ⁵⁶ . Su Objetivo es el mejoramiento de la ruta nacional 32°, carretera hacia Limón.

Fuente: Consejo Nacional de Vialidad

En el tercer momento de la política se aprobaron tres préstamos, correspondientes al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco Centroamericano de Integración Económica y a la Corporación Andina de Fomento (CAF), se gestionó un préstamo con el Gobierno de la República China, se gestionó y obtuvo una donación del Gobierno México, para la

⁵⁵ Fue aprobada en la Administración Solís Rivera (2014-2016) Ley N° 9292, del 14 de abril de 2015, administración que no es parte de la presente investigación.

⁵⁶ Fue aprobada en la Administración Solís Rivera (2014-2016) Ley N° 9293, del 04 de junio de 2015, administración que no es parte de la presente investigación.

construcción conjunta entre Costa Rica y Panamá, del puente binacional Sixaola, y se presentó el proyecto de San José-San Ramón mediante Fidecomiso.

El Fidecomiso se presenta como una figura para financiar la obra vial nacional al finalizar la Administración Chinchilla Miranda, con un control atenuado de la Contraloría General de la República, del Ministerio de Hacienda, sin intervención de la Dirección General de Servicio Civil, pero con intervención de la Sugef.

Este fidecomiso, que en la Administración Solís Rivera, es convertido en ley de la república, fue utilizado de base para la aprobación de Ley de Desarrollo de Obra Pública Corredor Vial Cartago-Paraíso Mediante Fideicomiso (expediente 19.602), N°9397 del 14 de Setiembre de 2016, y se presentaran dos proyectos de ley, a saber: Ley de Desarrollo de Obra Pública Corredor Vial San José-Heredia Mediante Fideicomiso (expediente 19.478) y Ley de fidecomiso de obra pública, para rehabilitación, ampliación y mantenimiento de la Ruta Nacional 32 del estadio Ricardo Saprissa y el cruce de Río Frio o la construcción de una ruta alterna (expediente 19.159).

Debido a que el periodo de estudio cierra el 08 de mayo de 2014, los fidecomisos no son parte de la presente investigación, pero se recomienda el estudio en futuras investigaciones. El desarrollo del mismo, ha tomado con reticencia de la burocracia del Mopt y el Conavi, que siente que pierde protagonismo, la Dirección General de Servicio Civil y la Autoridad Presupuestaria, que amarran la clasificación de los puestos, a una estructura rígida salarialmente, poco competitiva, lo que impide contratar profesionales con el perfil requerido para, que actué a nombre del Mopt y el Conavi, en la relación fiduciario-fideicomitente.

Cuadro.4.05.

Contratos y modalidades de financiamiento de obras nuevas en las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014)

Programa o proyecto	Programa de Infraestructura Vial (PIV-1)	Proyecto Bajos de Chilamate-Vuelta Kopper	Obras Estrategias de Infraestructura Vial Nacional	Puente Binacional Sixaola
Modalidades	Préstamos	Préstamo	Préstamo	Donación
Actor internacional	Banco Interamericano de Desarrollo	Corporación andina de Fomento	Banco Centroamericano de Integración Económica	Gobierno de México

Millones de dólares	850 con contrapartida nacional de 200	60	340	10, 50% para el Gobierno de Costa Rica y 50% para el Gobierno de Panamá
---------------------	---------------------------------------	----	-----	---

Fuente: Construcción del investigador

Como se puede observar en el cuadro anterior, entonces existieron préstamos y donaciones, con el que las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014), hicieron frente a las necesidades de obra vial nacional.

Lo anterior, es evidencia, que los recursos que le fueron asignados a la reorientación de la política, mediante la Ley 7798, y sus reformas, resulta insuficiente, ya que deben recurrirse a mecanismos extraordinarios para financiar obra nueva.

Adicionalmente, en los mismos préstamos, se observa disposiciones para brindar cierta organización a los préstamos, dejando la responsabilidad a unidades ejecutoras adscritas al Conavi, pero no se deja esa responsabilidad a los direcciones y departamentos que forman esa institución, lo que demuestra, que no existe una estructura organizativa, con las condiciones necesarias, de flexibilidad, para administrar esos fondos, y lleva a cabo las obras viales. La política había establecido un “Fondo Vial Nacional” que, a lo sumo, alcanzaría el 1% del PIB, cuando se requiere un monto de alrededor de un 5% del PIB (Vásquez-Astorga, 2016).

2.3.1.2. Proyecto Bajo de Chilamate-Vuelta Kopper (Contradicción de política)

La Ley de Creación del Conavi, N°7798, había establecido que el ente rector en materia de infraestructura vial nacional era el MOPT, en tanto el Conavi, sería el ejecutor de la política.

Mediante la Ley N° 8844 del 03 de setiembre de 2010, que corresponde al préstamo para financiar el Proyecto Bajos de Chilamate-Vuelta Kopper, se le otorgó al MOPT, la potestad ejecutora del proyecto, cuando de conformidad con la Ley 7798, antes menciona esa potestad era del Conavi.

De ahí, que el MOPT nuevamente vuelve asumir una función ejecutora, como lo había hecho antes de 1998, y en el segundo momento de la política con el proyecto de la Costanera Sur, de ahí que ese Ministerio no se logra “despegar” de su función ejecutora.

Entonces existe una contradicción entre la Ley 7798 y la Ley 8844, en tanto la primera indica claramente que el ente ejecutor de la política es el Conavi, y la segunda, brinda dicha potestad al Conavi, en un proyecto estratégico, lo que constituye tal contradicción en un elemento que engruesa el déficit de la política en este segundo momento.

Síntesis sobre el PAPA.

Para efectos analíticos la política de infraestructura vial nacional, fue dividida en tres momentos, ya que en cada uno de ellos se detecta una modificación importante de la política, que, desde la dimensión del PAPA, son las siguientes:

Primer momento: En este momento es cuando se toma la decisión fundamental de variar el papel del Estado, de constructor de obra vial a contratista de la obra vial, esta última con participación privada, garantizando financiamiento a la política mediante el Fondo Vial Nacional.

Segundo momento: En este segundo momento se introduce un actor importante en la política que el Lanamme, se decide reconstituir el Fondo Vial Nacional, asimismo se le asigna al ente fiscalizador que es laboratorio, ingresos del fondo, muy similares a los que tendría a disposición el órgano ejecutor el Conavi, para realizar su gestión.

Tercer momento de la política: Se pone fin al desfinanciamiento de 24 años de la infraestructura vial nacional, es en ese momento en que retoman las obras estratégicas del país, es decir la obra nueva y el mejoramiento de la red, mediante una serie de mecanismos, entre ellos préstamos internacionales, donaciones y el fidecomiso. Paradójicamente, se toma la decisión de un proyecto clave como es el Bajo de Chilamate-Vuelta Kooper, sea administrado por el Mopt, y no por el Conavi, cuando es este último el ejecutor de la política. Este último punto, lo retomaremos, cuando analicemos, con mayor profundidad la intervención de los actores, en el capítulo siguiente.

En el primer momento de la política en 1998, desde la dimensión técnica, con los estudios de Louis Berger Internacional, Inc, se había identificado la incidencia política, especialmente de los diputados, como uno de las causas del problema político, incluso considerado como un disparador, no único pero importante, de otras causas del problema público, como la deficiente gestión financiera y la ausencia de planificación.

En la construcción política del problema público, así como en el proceso de aprobación de la política pública, según Ley 7798, no fue objeto de discusión, ni siquiera de observación dicha “injerencia política” la misma no fue considerada por la Asamblea Legislativa, y en el momento en que el proyecto fue consultado a varios entes públicos del Poder Ejecutivo, así como los entes adscritos a la Asamblea Legislativa, es decir la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, el asunto ni siquiera fue mencionado, como tampoco lo fue por las cámaras empresariales, o por la Unión de Gobiernos Locales, a los que también se les consultó.

El problema en discusión en la Asamblea Legislativa, en ese momento, de conformidad con los estudios técnicos que se tenían era el deterioro de casi el 90% de la red total del país, de ahí, que lo que interesaba era darle sostenibilidad a la red existente, de ahí que el primer proyecto de ley que había sido presentado a la Asamblea Legislativa, comprendía la conservación y mantenimiento vial de todo el país.

En el texto alternativo del proyecto, el problema público se redefine políticamente, así como la política, de esta manera que “hay una exclusión” y una “inclusión”. Se excluye “la red vial cantonal” y se “incluye la obra nueva”, pese que para la época el problema primordial lo constituía la conservación y mantenimiento vial del país, ya que solo el 10% de la red se encontraba en buen estado, por lo que se excluye de la política el 80% de la red total del país, que es la red cantonal. Adicionalmente se incluye la obra nueva.

La injerencia política de los diputados, de conformidad con los estudios técnicos de la época, se daba principalmente en la obra nueva, que incluía aquellas carreteras que, por su deterioro por falta de conservación y mantenimiento, debían reconstruirse, y precisamente fue la “obra nueva”, la que se incluyó en el proyecto, de ahí, que la novel institución que se creó para la atención de la red vial nacional, quedó sujeta en ese factor, a perpetuar la injerencia política de los diputados

Es así, que como lo indica el Ing. Olman Vargas Zeledón, Director Ejecutivo del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica “desde el principio Conavi pierde su orientación estratégica para el cual fue creado, y adquiere una visión más de tipo político” (Vargas-Herrera, 2016).

Por lo que el estudio de la “injerencia política” no estuvo presente como un factor causal, pero si se manifestó en la solución, no para combatir la misma, sino para darle continuidad en la novel institución.

Estamos frente a una política pública en donde un grupo de los corresponde aprobar la reorientación de la política pública, en 1998, mediante la Ley 7798, generada a partir de un texto sustitutivo, que introduce la obra nueva, y da un viraje a una política de conservación y mantenimiento vial, a una política de infraestructura vial, donde se incorpora la obra nueva.

Como se ha indicado, los diputados, junto con otros actores, que están o son producto de las luchas político-electorales, están interesados en participar en los rituales que existen alrededor de las obras nuevas (colocación de placas, brindis, festejos, corte de cintas, discursos, agradecimientos), ya que afirman su poder, y dar réditos electorales. Rituales, que se encuentran ausentes en la conclusión de labores de conservación y mantenimiento vial.

En el proceso de reconstrucción política del problema público, que sucede a partir, del texto alternativo del proyecto de ley, se deja, sin considerar causas importantes, que no se le brinda solución, como son las expropiaciones, causa del problema, cuando se consideran los proyectos nuevos, no cuando se hace referencia a la conservación y mantenimiento vial, y como el proyecto original había sido considerado para esto último, no se reconstruye adecuadamente cuando se le agregan las obras nuevas.

En la reconstrucción del problema público a partir del texto alternativo del proyecto de ley, así como la reconstrucción de la hipótesis de solución, no se consideraron algunas de las causas fundamentales del problema público, que si habían sido consideradas en el primer proyecto de ley, de ahí, que técnicamente y políticamente, si existía una identificación de esas causas, como eran: la gran cantidad de normas y procedimientos a la que debía sujetarse la política pública, el gran número de entes controladores que intervenían en etapas claves de la gestión de los proyectos viales, la rigidez del régimen de servicio civil.

En la definición técnica del problema, no política, otras causas, habían sido consideradas, pero formaron parte de la construcción política del problema, como eran la incidencia de otras políticas públicas, la incidencia de otros actores públicos y para estatales.

La reorientación de la política pública en 1998, muestra un déficit en la formulación de la política pública, debido a que no fueron consideradas algunas de las causas del problema

público (expropiaciones, relocalización de servicios, requerimientos del nuevo estilo nacional de desarrollo, sistema de calidad), ya que unas fueron ignoradas en la construcción política del problema y otras, que aunque si fueron consideradas políticamente, no se les brindó respuesta, agravado lo anterior, por el hecho, que de conformidad con la institucionalidad del país, les correspondió a uno de los causantes del problema público, es decir los diputados, construir el problema público y aprobar la política pública correspondiente.

La respuesta del legislador a otros causas del problema público como era la deficiencia financiera, los problemas de gestión, la mala relación con los usuarios, fue la creación de un ente público denominado Conavi, redefiniendo las funciones del MOPT, de tal forma que el nuevo ente público, tendría a su cargo el Fondo Vial Nacional, que se alimentaría principalmente mediante un impuesto a los combustibles, sería administrado por un Consejo de Administración, con participación de la empresa privada y la sociedad civil, con potestad para contratar, mediante concurso público, a empresas privadas, que serían las encargadas de la construcción, conservación y mantenimiento vial. El representante de la empresa privada, son los representantes de los proveedores, asociados en la UCCAEP, que es una institución, legítimamente formada, para defender los intereses de sus socios, entonces de conformidad a esa naturaleza, esa sería la orientación de sus representantes en el Consejo de Administración del Consejo Nacional de Vialidad, lo que la institucionalidad permite, ya que tiene, fundamento en el Código de Trabajo, y en la misma ley del Conavi, ya que una cámara, es un sindicato de patrones.

En el segundo momento de la política se introduce a un ente fiscalizador de la calidad de la infraestructura vial nacional, que es el Lanamme, ente de la Universidad de Costa Rica, que, de conformidad con su naturaleza de universidad pública, le rige el principio de autonomía universitaria, por lo que interviene con su propia agenda. La intervención del Laboratorio surge como respuesta desde 'lo político' a una causa del problema de la deficiencia de la red vial nacional que se había detectado en este segundo momento la calidad de la obra vial contratada. Nuevamente, los fondos financieros de la política vial nacional, son tocados, en tanto se reconstituye el "Fondo Vial Nacional", y se le da participación de él, al Lanamme, con el que el laboratorio garantizaría sus fondos para la investigación y

desarrollo, de interés del “hombre académico” (*homo academicus*), según la terminología de Bourdieu (1984) *academicus*.

El Fondo Vial Nacional se reconstituye en ese segundo periodo, con la Ley 8114, al brindársele un porcentaje del impuesto único de combustibles, asimismo mediante esta Ley y sus modificaciones se le otorga al Lanamme un porcentaje que finalmente se establece en un 1% del impuesto en mención, porcentaje muy similar al que tendría el Conavi para realizar su gestión.

Con la participación de el Lanamme se identifican dos elementos interrelacionados, del déficit de formulación de la política, es el investir a una universidad regida con el principio de autonomía universitaria, de fiscalizador de calidad de la red vial nacional, cuando no existe jerarquía entre los entes ejecutores de la política (Conavi y el Mopt) y dichas universidad, ni siquiera entre el Presidente del Poder Ejecutivo y ese centro de ese estudio, por ello, la coordinación de la política, queda a criterio de la agenda de los responsables del Laboratorio; un segundo elemento, es el financiamiento asignado al control de la calidad, que equivale al presupuesto para la gestión de los proyectos, es decir ejecutor y fiscalizador, tienen el mismo presupuesto para realizar su labor.

La incorporación del Lanamme, nos lleva a un tercer elemento que engruesa la formulación de la política pública, ya que se sienta las bases para establecer indicadores de la política, que se establecen desde el mundo de la ingeniería académica vial, sin considerar la “voz del cliente ciudadano”, es decir desde una óptica de la ingeniería, que considera la obra vial, desde una perspectiva de la obra, no del servicio.

La Ley de Creación del Conavi, N°7798, establecía en cuanto al campo de pesos y dimensiones de los vehículos, que le correspondería a la institución la emisión de criterios técnicos.

Posteriormente, en la Administración Arias Sánchez (2006-2010), se estableció vía reglamentaria, que el Conavi financiara toda la infraestructura relacionada con estaciones de pesos y dimensiones.

La parte de operativa de pesos y dimensiones, no correspondía al Conavi, sino al Mopt, según lo estableció la reorientación de la política, no obstante, esa competencia se invierte, por un decreto ejecutivo.

Las casetillas de pesaje, antes de la reorientación de la política y hasta el 2006, se encontraron en total abandono, muchas de sus instalaciones, administrativas como operativas, eran prácticamente tugurios, con un financiamiento, que apenas cubría los salarios. A su vez, no existía, ni existió en el periodo de la investigación, un vínculo, entre la labor de pesos y dimensiones, y los programas de conservación y mantenimiento vial. La conservación y mantenimiento vial, como se ha explicado desde los capítulos anteriores, fue relegada de la gestión pública, pero la de pesos y dimensiones lo fue más.

Es en la Administración Arias Sánchez (2006-2010), que se le brindan recursos financieros, se gestiona personal, y se reivindica parcialmente la labor de pesos y dimensiones.

Un déficit de formulación, es la contradicción de normas en la reorientación de la política, ya que en el primer momento se estableció que el Conavi realizaría la ejecución de los proyectos, y el Mopt tendría un rol rector, de planificador de largo y mediano plazo, pero con la Ley que brinda financiamiento externo al Proyecto de la Costanera, se le asigna al Mopt una competencia de construcción, cuando ya desde 1998, no tenía esa papel, de ahí que se le permite al ministerio a incursionar nuevamente en la construcción de un proyecto, permitiéndole a los cuadros burocráticos de ese Ministerio, distraerse de su función rectora y asesora.

En este segundo momento, además no se logra superar sino todo lo contrario se agudiza, una de las causas del problema público identificado en el primer momento, es decir el enjambre normativo a que debe someterse los ejecutores de la obra vial, ya que surgen una serie de normas, que hacen más rígido el actuar del funcionario público, contrario incluso a la teoría de la Nueva Gestión Pública, que señala que a los cuadros gerenciales públicos, no hay que amarrarlos a una gran gama de normativa, sino facultarlo para que puedan gerenciar lo público.

En el tercer momento de la política se observa que se retoman dos causas del problema público de la deficiente infraestructura vial, que habían sido identificadas en el primer momento, el financiamiento y el enjambre normativo, especialmente el de contratación administrativa, y el relacionado con la centralización del presupuesto por parte del Ministerio de Hacienda, de ahí, que se aprueban leyes que permiten préstamos, con una normativa

atenuada en cuanto a la contratación administrativa, el manejo de los recursos humanos y la gestión financiera, incluso se gestiona por primera vez la utilización de un fidecomiso para la obra vial nacional, a su vez se reciben donaciones, todo para llevar a cabo, las obras estratégicas viales.

En el tercer momento, como sucede en el segundo, el Mopt asume la construcción directa de un proyecto estratégico para el país como es la carretera Chilamate-Vuelta Kopper, cuando el ente ejecutor de la política, por lo que nuevamente ocurre una contradicción en la política, lo constituye un elemento adicional del déficit de la formulación.

Subcapítulo 3. El Acuerdo político administrativo (APA) en los tres momentos de la política

Se identifica el entramado de actores públicos, paraestatales y privados a cargo de la política pública de la infraestructura vial nacional, los recursos de cada uno de ellos, y las relaciones entre los mismos.

De conformidad con el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, en la política pública el actor privado es de suma importancia, ya que las empresas privadas serían las encargadas de la conservación, mantenimiento y construcción de las obras viales, pero tendría la representación privada lugar en el Consejo de Administración del Conavi, en donde se tomarían las decisiones sobre los proyectos viales.

En el capítulo 3 Estrategia de Investigación, punto 5, se definieron las variables que se estudiarían, en el análisis de Apa de la formulación de la política pública, que fueron definidas a partir del modelo de ⁵⁷políticas públicas de Subirats et al (2008), que tiene una base neoinstitucionalista, del modelo de calidad de infraestructura vial de la Comisión de Transporte de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España (CTCCCP), de 2016, que se fundamenta en el desarrollo de la Calidad Total. Entonces seguidamente, se analizará lo siguiente:

⁵⁷ El modelo de políticas públicas, el neoinstitucionalismo, los diferentes modelos de calidad, así como el modelo de calidad de infraestructura vial de la Comisión de Transporte de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España (CTCCCP), de 2016, que se fundamenta en el desarrollo de la Calidad Total, fue desarrollado en el capítulo 2 Principales Perspectivas Teóricas.

- i. Cantidad y tipos de actores.
- ii. Una coordinación horizontal fragmentada.
- iii. Una coordinación vertical atomizada.
- iv. Una política centralizada en actores claves controladores.
- v. Una política pública politizada, en medio de un enjambre de actores burocráticos
- vi. Políticas públicas vigentes y el contexto, en el momento de la formulación de la política pública.
- vii. El grado de apertura: ausencia de los beneficiarios de la política pública.

Existe una continuidad de actores presentes y excluidos en los tres momentos de la política, importante es destacar es la presencia de un actor fundamental a partir del segundo momento de la política (Julio 2001-agosto 2009) que es el Lanamme, en tanto a partir de agosto de 2001, se constituye en un referente obligatorio, tanto como fiscalizador de la calidad de la red vial nacional, así como en los distintos foros que se realizan sobre la materia. En el tercer momento (Setiembre 2009-mayo 2014) de la política, importante es la presencia de actores internacionales, que participarían en la política de la infraestructura vial nacional, así como las redes sociales, que impactan la gestión pública y privada.

3.1. Lo constante en los tres momentos del Acuerdo político administrativo (APA) (1998-mayo 2014)

Existen actores que, durante los tres momentos de la política, conservan una relativa permanencia, así como una constante relación entre ellos, los que estudiamos seguidamente.

3.1.1. La cantidad y tipo de actores.

Con la reorientación de la política de la infraestructura vial nacional a partir de 1998, mediante la aprobación de la Ley 7798, el escenario de actores se reconstituiría, algunos actores nacen con la política, otros que intervenían en la anterior política se conservan y otros se reforman.

De conformidad con el modelo de actores que se ha definido, previamente, en la metodología y los aspectos teóricos, como se puede observar en la Figura.4.01 y en la Figura.4.02, los actores de la política pública, están constituidos por:

- i. Actores controladores

- a. Estatales vinculantes.
 - b. Estatales no vinculantes.
 - c. Públicos no estatales
 - d. Privados
- ii. Actores proveedores
 - a. Estatales
 - b. Públicos no estatales
 - c. Privados
 - iii. Actores ejecutores.
 - iv. Beneficiarios

Durante los tres momentos existen actores que se mantienen, así como la relación entre ellos, en la política.

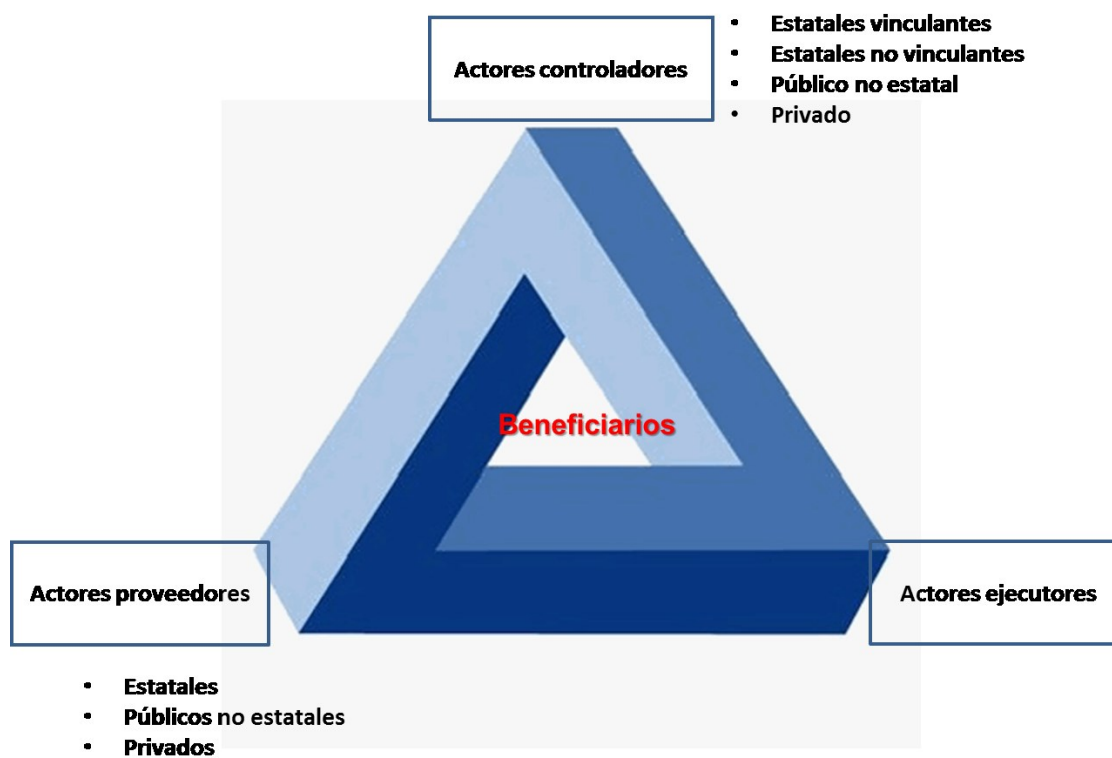


Figura.4.01. Modelo de actores de la política pública de la infraestructura vial nacional

Los actores controladores son los que monitorean, auditan, aprueban, o rechazan gestiones relacionadas con la política pública, en los ámbitos de su competencia, los actores pueden ser estatales, públicos no estatales o privados.

Los actores proveedores son los que suministran servicios, bienes o realizan obras para la realización de la obra vial nacional, son parte de este grupo los proveedores de obra vial contratados.

Los beneficiarios de la política pública en el caso de la política pública de la infraestructura vial nacional, lo constituyen todos los todos los residentes del país, y extranjeros que utilizan las vías nacionales, ese es el 'cliente ciudadano'.⁵⁸

Constituyen los entes ejecutores, aquellos responsables directos de la obra vial nacional, serían Conavi y el Mopt, pero principalmente el primero.

⁵⁸ No utilizamos la clasificación que realiza Subirat et al (2008) de los actores, sino que utilizamos una clasificación propia, con actores relacionados con los modelos de calidad, lo que definimos en capítulo 3

APA. Cantidad y tipo de actores (multiactores)

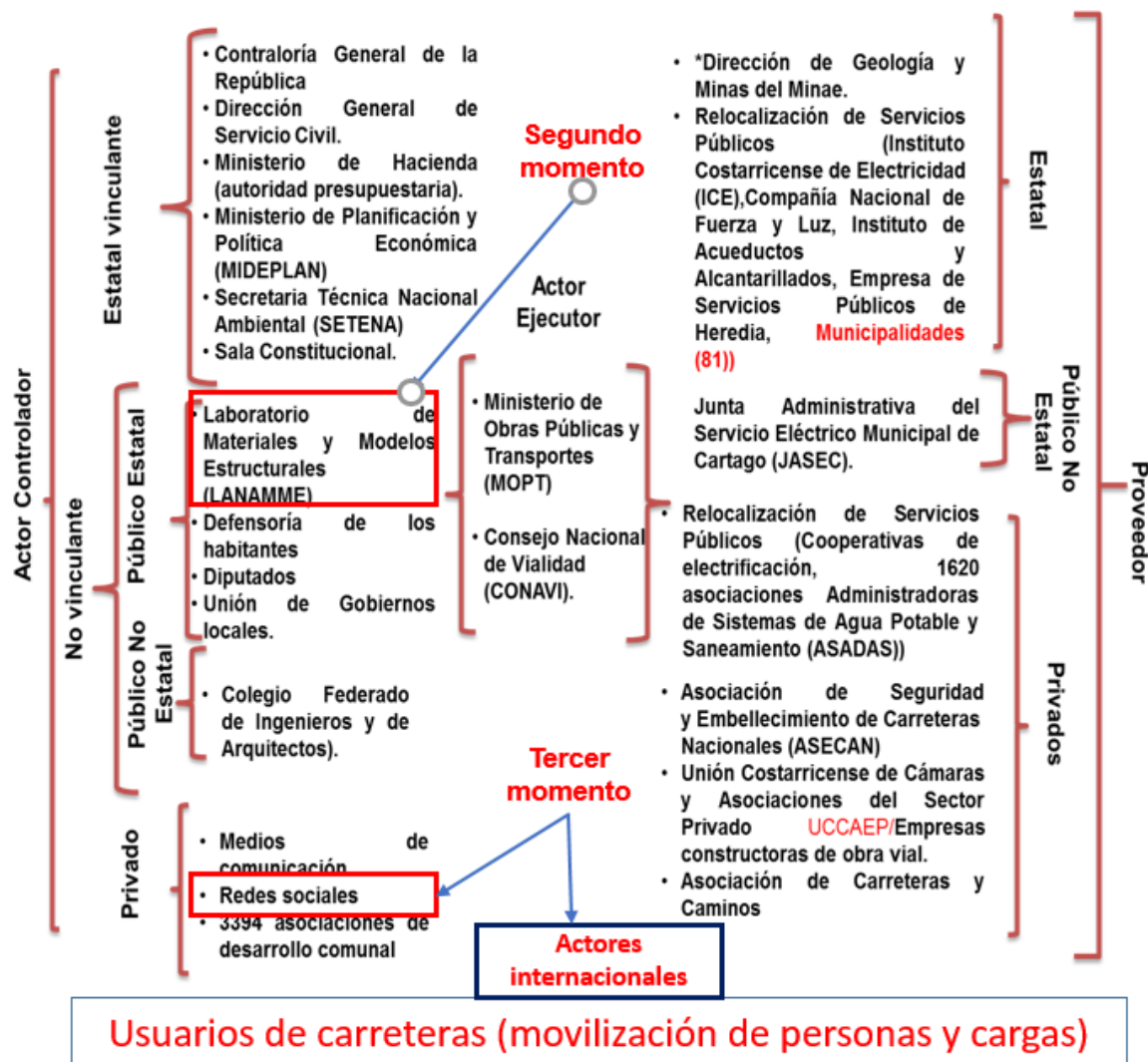


Figura.4.02.⁵⁹ Costa Rica: Actores de la política pública de la infraestructura vial nacional, 1998-2014.⁶⁰

⁵⁹ A partir de Berrecerra y Mastrini (2009), Castell (2012) y Quiñonez y Romero (2008), se consideran a los medios de comunicación y a las redes sociales, como actores, en tanto influyen en las políticas públicas.

⁶⁰ Necesario indicar, que se incluyen los actores que se incorporan en el segundo y tercer momento de la política, en el segundo momento Lanamme, y en el tercer momento los actores internacionales y las redes sociales. Los actores internacionales, son aquellos relacionados con los préstamos de la infraestructura, como son CAF, BCIE, el Gobierno Mexicano, como la explicamos en el capítulo 2, en el apartado de posición teórica.

Como se puede observar en la Figura.4.02, la cantidad de actores es considerable, ya que confluyen: 3394 asociaciones de desarrollo comunal, 1620 asociaciones administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS); 81 municipalidades⁶¹; 46 cámaras empresariales representadas por Unión Costarricense de Cámaras y asociaciones de la empre privada, la UCCAEP; más de 20 entes públicos (no incluye municipalidades ni tribunales); otras organizaciones no gubernamentales; todos los medios de comunicación; y más de 7 millones de personas, entre costarricenses, extranjeros residentes en el país y turistas (un promedio de 2 millones al año).

Si se excluye a los beneficiarios directos e indirectos de la política, que como se ha indicado son unos 7 millones de personas, el número de actores es considerable, como también es la heterogeneidad de su naturaleza.

En la reformulación de la política pública en 1998, la mayoría de actores, no fueron considerados en el análisis del problema público, ni desde la causalidad del mismo ni como parte de la hipótesis de intervención, y aunque algunos fueron identificados en la formulación del problema desde su concepción política, como es el caso de la Contraloría General de la República, la Autoridad Presupuestaria, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y la Dirección General de Servicio Civil, no fueron considerados en la política pública.

Entonces el déficit de la formulación de la política pública, entre otros factores, es causado por un tratamiento reduccionista de la intervención de los actores en la política pública, aspecto que ampliaremos seguidamente, al identificar a los actores que si fueron considerados de los que no fueron considerado. Es reduccionista, en tanto, deja por fuera a actores importantes, como son los usuarios de la red vial nacional, que son los beneficiados finales.

⁶¹ En el momento de la reorientación de la política y en el periodo de estudio de la investigación ese era el número de municipalidades.

3.1.1.1. Actores controladores.

De conformidad con el modelo se ha definido, los actores controladores en la política de infraestructura vial nacional, se dividen en:

- i. Estatales vinculantes.
- ii. Estatales no vinculantes.
- iii. Públicos no estatales.
- iv. Privados.

Actores controladores públicos vinculantes

Los actores de la política pública de infraestructura vial nacional públicos vinculantes, son:

- i. Contraloría General de la República.
- ii. Dirección General de Servicio Civil.
- iii. Ministerio de Hacienda (Autoridad presupuestaria).
- iv. Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN).
- v. Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).
- vi. Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)
- vii. Sala Constitucional.

Ninguno de los seis actores fueron considerados en la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional, no obstante los cuatro primeros, fueron estudiados en 1998, como actores importantes en el problema público de la deficiente vial nacional, desde la dimensión técnica, pero en el momento en que el problema pública fue conceptualizado políticamente, los mismos desaparecieron de la escena de discusión en la Asamblea Legislativa (Louis Berger Internacional, INC, 1998).

Los seis actores son parte de la institucionalidad costarricense, responden cada uno a políticas públicas o acciones públicas determinadas, pero no fueron parte de la política pública, que se reorientó en 1998.

Estos actores son de suma importancia, ya que sus decisiones, en las que no participa los entes ejecutores, como Mopt y Conavi, pueden detener, impulsar o retrasar un proyecto

vial, o alguna gestión relacionada con la política vial nacional, de ahí, que no considerarlos en la política de la infraestructura vial nacional, constituye otros de los elementos, que engruesan el déficit de formulación de la política.

Contraloría General de la República

A la Contraloría General de la República, de conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 del 5 de noviembre de 1994, la Ley de Contratación Administrativa, N°7494 de 1995 y la Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N°8131 de 2001, le compete la fiscalización de la hacienda pública y la aprobación de contratos, por ello, interviene en las obras viales nacionales, y aprueba o rechaza el contrato (refrendo contralor), y lo fiscaliza.

En el ciclo de la política pública, se da en dos dimensiones:

- i) Fiscalización.
- ii) Contratación Administrativa.
- iii) Aprobación del presupuesto.

De ahí, que la Contraloría General de la República, a través del Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa y del Área de Contratación Administrativa, se encuentra presente en varias etapas del Ciclo de la Política Pública.

El presupuesto del Conavi, si bien no es aprobado por la Asamblea Legislativa, lo es por la Contraloría General de la República, y es en ese instrumento financiero de la gestión pública, que se encuentra el contenido financiero, de las obras viales nacionales

El ente contralor se encuentra presente en el proceso de contratación administrativa de obras de mayor cuantía, a través de su participación en las licitaciones públicas, correspondiendo a ese ente, en contrataciones de dicha magnitud, resolver el recurso de objeción al cartel, el recurso de apelación a la adjudicación y el refrendo del contrato, lo que significa, que tienen la competencia institucional, para detener, cambiar de rumbo, aprobar o anular, los procesos de contratación de obra vial de gran cuantía, entre los que se pueden considerar prácticamente todos los puentes, los procesos de conservación y mantenimiento vial, y la mayoría de las obras nuevas.

La Contraloría efectúa una fuerte labor de fiscalización, entendida ésta como el examen de una actividad para comprobar el cumplimiento de las normas vigentes, con el fin de

“garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos” (Ley 7428, artículo 11).

De esta labor de fiscalización surgen disposiciones de acatamiento obligatorio por los actores públicos, estatales o no, que participan en la política pública.

La Dirección General de Servicio Civil

La Dirección General de Servicio Civil es el actor que recluta, selecciona y fija los salarios de los funcionarios que laboran en los entes públicos relacionados con la política pública de la infraestructura vial nacional.

Su competencia nace de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política de Costa Rica y del Estatuto de Servicio Civil en Costa Rica, Ley N°1581 aprobada en 1953, para garantizar la estabilidad laboral de los funcionarios públicos, para que los mismos, no estuvieran sujetos a los vaivenes de los cambios políticos, y así formar un burócrata de carrera, y a su vez, que serían contratados aquellos postulantes que cumplieran con los requisitos para el puesto que se contratarían.

La Dirección General de Servicio Civil es el actor responsable de la administración del régimen de servicio civil, de todos los funcionarios de la Administración Central del Poder Ejecutivo.

Los entes públicos relacionados con la obra vial nacional se encuentran inhibidos de realizar las contrataciones de funcionarios o fijar sus salarios, ya que esto es competencia de la Dirección General de Servicio Civil.

De ahí, que los funcionarios públicos, especialmente los del Mopt y Conavi, deben cumplir con el perfil fijado por la Dirección General de Servicio Civil, reclutados y seleccionados por ella, bajo las premisas del Modelo Burocrático Weberiano, es decir se garantiza el puesto de por vida, su salario no se encuentra relacionado con la productividad o el valor de mercado de sus servicios, además, de que la contratación se hace en el tiempo fijado por esa Dirección, no por los actores ejecutores de la Obra Vial, es decir Conavi y el Mopt.

Ministerio de Hacienda: Autoridad Presupuestaria

De conformidad con la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131 de 2001, el Ministerio de Hacienda a través de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria establece directrices generales de política presupuestaria, salarial, empleo, inversión y endeudamiento para entidades públicas, ministerios y órganos desconcentrados obligatorias para los entes públicos cubiertos por la Autoridad Presupuestaria, como es el caso del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), de ahí, que el presupuesto de dicha institución se encuentra sujeta a esas directrices, incluyendo el crecimiento del número de plazas, o la posibilidad de reutilizar aquellas que quedan vacantes por renuncia, jubilación, despido o muerte.

Ministerio de Planificación y Política Económica

El Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), de conformidad con la Ley de Planificación Nacional, N° 5525, de 1974, les brinda aprobación a las estructuras organizativas de las instituciones. Esto incluye al MOPT y al CONAVI; además, le brinda seguimiento al Programa Institucional Operativo (POI) del CONAVI, en el que se encuentran comprendidas las obras viales nacionales, y dicta normativa sobre los proyectos de preinversión.

De conformidad con la Ley de Planificación Nacional, n.º 5525 de 1974, la Ley Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros, n.º 7710, de 1986, y la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, así como su Reglamento, n.º 8131, de 2001, los decretos ejecutivos 35374-PLAN, 35222-H, 35098-PLAN y 34694-PLAN-H, los proyectos por realizar en obra vial nacional, deben estar inscritos, previos a su ejecución, en MIDEPLAN en el denominado “Banco de Proyectos”. Esto es requisito indispensable para cualquier financiamiento que se requiera para dicha obra.

La Secretaria Técnica Nacional Ambiental (SETENA)

A la Secretaria Técnica Nacional Ambiental (SETENA), de conformidad con la Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554 del 13 de noviembre 1995, artículo 50, le corresponde aprobar el estudio de impacto ambiental. Para el caso de la obra vial nacional, una vez que se le presente el estudio de impacto ambiental, brinda la autorización para la construcción de

obra vial nacional. Además, da seguimiento, en su construcción, en cuanto al respeto a la normativa ambiental.

No se puede iniciar o ejecutar una obra vial nacional, si no se encuentra con la aprobación previa de SETENA.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)

El artículo 22 de la Ley de Biodiversidad N° 7788, publicada en La Gaceta N° 101 del 27 de mayo de 1998 establece al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, que tiene competencias en las Áreas Silvestres Protegidas, Cuencas Hidrográficas, Gestión Institucional y Administrativa, Gestión Territorial y Corredores Biológicos, Recursos Forestales, y Vida Silvestre.

En las obras viales, se requiere, la autorización para la construcción, tramitada a través de SINAC, para la construcción en áreas protegidas.

La Sala Constitucional

La Sala Constitucional, de conformidad con la Ley de la Jurisdicción Constitucional, N°7135 de 1989, al dar curso y declarar con lugar los recursos de amparo, contra el MOPT y el CONAVI, ha ordenado la construcción de obra vial nacional, desde puentes hasta alcantarillas y carreteras, bajo advertencia de que su incumplimiento; eventualmente, podría conllevar a una condenatoria en el ámbito penal.

La Sala Constitucional es un actor que puede ordenar la construcción de obras viales, y puede suspender los actos administrativos relacionados con la obra vial.

Actores públicos controladores vinculantes

Los actores públicos controladores vinculantes de la obra vial nacional, a saber: Contraloría General de la República, la Dirección General de Servicio Civil, el Ministerio de Hacienda (Autoridad presupuestaria), el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) y Sala Constitucional, intervienen, con poder de decisión, en la política pública vial nacional, incluso desde las demás tempranas etapas de los proyectos viales.

Sin el presupuesto aprobado por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda (Autoridad Presupuestaria), la inscripción del proyecto en el “Banco de Proyectos” de Mideplan, sin la autorización ambiental de Setena y los recursos humanos suministrados por la Dirección General de Servicio Civil, un proyecto vial ni siquiera puede iniciarse, aunado a que la Sala Constitucional puede ordenar la construcción de un proyecto vial, o podría detenerlo.

El no considerar a esos actores en la política pública de la infraestructura vial nacional, definitivamente, se debe considerar como un elemento importante que engruesa el déficit de formulación de esa política.

Actores públicos controladores no vinculantes, estatales y no estatales

Los actores de la política pública de infraestructura vial nacional que no son vinculantes, estatales y no estatales, son los siguientes:

- i. Defensoría de los Habitantes.
- ii. Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.
- iii. Diputados.

La Defensoría de los Habitantes

La Defensoría de los Habitantes goza de independencia funcional, administrativa y de criterio, incluso de la Asamblea Legislativa, a pesar de ser órgano auxiliar de ésta, lo que significa que no está sujeta a la voluntad de otros órganos en el ejercicio de sus funciones, aunque, como es propio de un Estado Democrático de Derecho, como es el caso de Costa Rica, está sometida al ordenamiento jurídico de la Administración Pública, a la fiscalización de la Contraloría General de la República y sus actuaciones, así como el de sus funcionarios, pueden ser ventilados en los tribunales de justicia.

(Website Defensoría de los Habitantes, tomado de http://www.dhr.go.cr/la_defensoria/marco_institucional.aspx, consultado el 1 de mayo de 2017).

El fin de esta institución es velar que la actuación de los funcionarios públicos se apegue a la legislación y los valores costarricenses, para proteger de esta forma los derechos e intereses de los habitantes.

De ahí, que es actor importante, en tanto solicita informes de los proyectos viales, emite recomendaciones, pero las mismas no son vinculantes, para el Mopt ni el Conavi.

Sus competencias se establecen en la Ley de Defensoría de los Habitantes de la República, N° 7319 de 1992.

Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica

La Ley N°3663 de 10 de enero de 1966, reformada por las leyes N°4925 de 17 de diciembre de 1971, N° 5361 de 16 de octubre de 1973, N° 6975 de 30 de noviembre de 1984 y Ley N° 9333 de 11 de noviembre de 2015, establece el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, como ente público no estatal, responsable de la regulación del ejercicio, entre otras profesiones, la de ingeniería civil, responsable técnicos de las obras viales.

Diputados

Los diputados son parte del poder legislativo en Costa Rica, que recae en la Asamblea Legislativa

Que es el órgano unicameral encargado de la aprobación de las leyes. Está compuesta por 57 diputados, quienes son elegidos por voto popular, de acuerdo con la proporción de la población en las provincias. Duran en el ejercicio de sus cargos un periodo de cuatro años que comienza el 1 de mayo siguiente a la elección. (Asamblea Legislativa, 2016)

La Asamblea Legislativa es responsable de dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo que interfiera esto último con las competencias del Tribunal Supremo de Elecciones (Constitución, 1949).

La misión de la Asamblea Legislativa de Costa Rica es:

Ejercer el mandato conferido por el pueblo, representándolo en el proceso de formación de la ley, de las normas constitucionales y la aprobación de convenios y tratados internacionales, mediante la discusión y participación de los diferentes actores de la sociedad civil, así como la fiscalización del accionar de los órganos que conforman el Estado costarricense, con el fin de establecer las condiciones que propicien el desarrollo humano sostenible con justicia social.(Website de la Asamblea Legislativa, tomado de <http://www.asamblea.go.cr/ca/SitePages/%C3%93rganos%20legislativos.aspx>, consultado el 30 de abril de 2017)

Necesario indicar que los actores denominados “diputados” fueron los responsables de la formulación final de la política en 1998, lo que resulta paradójico, en tanto, de conformidad con el estudio Louis Berger Internacional, INc (1998), los mismos habían sido uno de los causantes del problema pública de la infraestructura vial nacional, al incluir proyectos viales en el presupuesto nacional, sin los estudios técnicos que los respaldarán, o ejercer presión sobre los funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Este actor, es importante en la política, pero no se menciona explícitamente, pero el mismo ejerce presión sobre las autoridades responsables de la implementación de la política pública de la infraestructura vial nacional, y por ello se incide muchas veces en los presupuestos del Conavi, proyectos viales sin los estudios técnicos pertinentes (Louis Berge Internacional, INc, 1998, Solís-Murillo, 2017, Angulo-Zeledón, 2016, Vargas-Zeledón, 2016, Moreira-Sandoval, 2016).

Estos actores son receptores directos de los informes del Lanamme, por lo que, reiteradamente, a partir de ellos, están solicitando cuentas al Mopt y al Conavi, a través de la Comisión de Ingreso y gasto público, o comisiones especiales que se forman para el control político o casos especiales.

Actores privados controladores

Los actores privados que ejercen control sobre la política de la infraestructura vial nacional, son los siguientes:

- i) Asociaciones de Desarrollo Comunal
- ii) Medios de comunicación

Asociaciones de desarrollo comunal

Al amparo de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad N° 3959 de 1957 y su reglamento, se han establecido en el país una serie de asociaciones de desarrollo comunal, cuyo fin, es el bienestar de la comunidad en que se encuentran asentadas.

Las asociaciones de desarrollo comunal son representaciones de la Sociedad Civil, que podrían ejercer presión sobre los funcionarios encargados de la ejecución de las obras viales.

Medios de Comunicación

Estos actores, en relación con la política de infraestructura vial nacional, realizan lo siguiente:

- i. Informan sobre los hechos que ocurren.
- ii. Crea opiniones entre los ciudadanos.
- iii. Ejerce ‘veeduría’ del poder político.

los medios son sitios de encuentro de opiniones y veedores de poder político, pero desde fuera del Estado. No sustituyen a órganos democráticos formales ni les impiden el ejercicio del control político. Decir que los sustituyen, implica asimilar los medios a una institucionalidad sujeta a frenos y contrapesos, y supone el riesgo de intentar someterlos a controles inconvenientes e inaceptables en una democracia. (Estado de la Nación, 2004, pág.338).

Es a través de los medios de comunicación, que se informa sobre aspectos relacionados con la infraestructura vial nacional, formando opinión sobre ella. (Vásquez-Rojas, 2016).

3.1.1.2. Proveedores

El gran “proveedor” son las empresas privadas, en particular, las dedicadas a la conservación, mantenimiento, diseño y construcción de obras viales, pero también la están las que brindan servicios de supervisión a los contratos, o las que realizan control o verificación de calidad.

Para llevar a cabo la conservación, mantenimiento y construcción de obra nueva, los actores ejecutores, Mopt y Conavi, requieren de una serie de servicios en el derecho vía.

En el derecho de vía se encuentran instaladas cañerías, alcantarillados y postes, que soportan los servicios de: agua, alcantarillado, luz, telefonía fija, red de internet y de televisión digital, amén de las empresas privadas que brindan los servicios de televisor de cable, utilizando el sistema de postes.

De ahí, que las obras, especialmente la obra nueva, requiere la denominada “relocalización de servicios públicos”, sin lo cual, no sería posible, en muchos casos avanzar con la obra vial, de ahí.

Estos servicios son responsabilidad de actores de ámbito nacional y otros de ámbito regional, en los primeros se encuentra la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, entre los segundos las municipalidades, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, cooperativas de electrificación, las asociaciones

administradoras de Sistemas de agua Potable y saneamiento (ASADAS), la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC).

Todo proyecto vial requiere de materiales, de ahí, que participa la Dirección de Geología y Minas del Minae, ente encargado de autorizar la fuente de materiales. El Ministerio de Ambiente y Energía, a través de la Dirección de Geología y Minas (DGM), de conformidad con el Código de Minería, del 22 de octubre de 1982, brinda permisos o concesiones para la explotación de materiales en general. Esto se constituye en la *fuentes de materiales*, de la cual se extrae gran parte de la materia prima utilizada en la construcción y conservación de carreteras de asfalto y lastre.

Los actores relacionados con la relocalización de servicios públicos, no fueron considerados en la política pública de la infraestructura vial nacional, aunque son parte importante de las obras viales, mismas que puede retrasar, paralizar o agilizar.

Entre los proveedores, se encuentra también la Asociación de Seguridad y Embellecimiento de Carreteras Nacionales (ASECAN) es una organización privada sin fines de lucro, fundada en los años ochenta dedicada a la construcción y mantenimiento de jardines, chapeas y recolección de basura en derechos de vía, siembra y poda de árboles, asesorías en áreas agrosilviculturales y producción y venta de plantas ornamentales, así como también árboles frutales y forestales principalmente nativos. (WebSite del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, recuperado de: www.mopt.go.cr, el 16 de mayo de 2017).

Tres actores, importantes, que incluso tienen representación en el Consejo de Administración del Conavi, que agrupan, a muchos de los actores proveedores, son:

- i. La Unión Nacional de Gobiernos Locales
- ii. La Unión de Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP)
- iii. Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica

La Unión Nacional de Gobiernos Locales

La Unión Nacional de Gobiernos Locales, creada por la Ley n.º 5119, del 20 de noviembre de 1972, reúne a representantes de las municipalidades asociadas.

Este actor tiene un representante en el Consejo de Administración del Conavi, de ahí, que tiene voz y voto, en las decisiones colegiadas de dicho Consejo, la unión agrupa a municipalidades, que pueden a través de ese representante interactuar con el Conavi.

Al 2014 dicha unión agrupaba a 54 municipalidades, 8 concejos municipales de distrito, y 8 federaciones, no encontrándose asociada a ella 27 municipalidades y 3 federaciones. De las municipalidades no afiliadas, encontramos, municipalidades importantes por presupuesto y extensión de su territorio no afiliadas de la Provincia de San José, como es el caso de las municipalidades de: San José, Curridabat, Desamparados, Escazú, Pérez Zeledón, Montes de Oca, Vázquez de Coronado, Moravia y Tibás, además de Turrubares. En el caso de la Provincia de Heredia, no se encuentran tampoco afiliadas las municipalidades, que por extensión de su territorio y presupuesto son importantes, como; Heredia, Barva, Belén, Flores, Santa Babará. En la Provincia de Alajuela, cuatro municipalidades no se encuentran afiliadas: San Mateo, Orotina, San Ramón y Valverde Vega.

Entonces importantes municipalidades de las provincias de Heredia y San José, no se encontraron representadas por la Unión Nacional de Gobiernos Locales, para efectos de la reorientación de la política vial nacional.



Figura.4.03. Detalle de las municipalidades y federaciones no afiliadas a la UNGL

Fuente: Contraloría General de la República, 2017.

Los objetivos y funciones de la UNGL, se encuentra definidos en sus estatutos, el que se puede visualizar en la Figura N°4.03, de conformidad a ello, se puede afirmar, que el miembro de la Unión, que se encuentra en el Consejo de Administración del Conavi, le correspondería entonces la defensa de los intereses de los gobiernos locales.



Figura.4.04. Objetivos y funciones de la Unión Nacional de Gobierno Locales (UNGL), según sus estatutos

Fuente: Contraloría General de la República, 2017.

La Unión de Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP)

La Unión de Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) y la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica, de conformidad con la reorientación de la política pública de 1998, formarían parte del Consejo de Administración del Conavi, con voz y voto; en conjunto representan tres de los siete miembros del Consejo de Administración, lo que significa que ante una ausencia de un representante del Ministerio de Obras Públicas de Transporte (MOPT) o del representante de la Unión de Gobiernos Locales, tendrían el 50% de los votos asegurados; en caso de empate de voto, el Ministro de Obras Públicas y Transportes tiene doble voto.

La Unión de Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) se fundó en 1973 y es una asociación de segundo grado, en tanto los asociados son cámaras empresariales.

En el 2007 el Presidente de la UCCAEP la había definido como el “brazo político del sector empresarial” (Vásquez-Rodríguez, 2008, pág.191), de ahí que uno de los objetivos de esa Unión es

Modificar el entorno político y legal de la empresa. Influir en las decisiones del gobierno y en la definición de políticas relacionadas con la actividad económica; así como, en la modificación del marco jurídico, fiscal y reglamentario de la actividad empresarial, mediante gestiones directas y el apoyo de la opinión pública” (Uccaep, citado por Vásquez, 2008, pág.191).

En el primer proyecto de ley, así como en el texto sustitutivo, de la ley 7798, mediante el que se reorientó la política de la infraestructura vial nacional, acorde con el Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, y la denominada “Corporatización Empresarial de las Políticas Públicas” (Vásquez-Rodríguez, 2008), instauró dos representantes Uccaep en el Consejo de Administración del Conavi, con voz y voto.

Durante el periodo de estudio y oficialización de la Ley 7798 en la Asamblea Legislativa, no se cuestionó la participación de la Uccaep en el Consejo de Administración.

El modelo del “Fondo Vial Nacional” que había sido utilizado como modelo para el diseño del Consejo Nacional de Vialidad, en la reorientación de la política, establecía la necesaria participación de los usuarios en la política de la infraestructura vial nacional, de ahí, que se consideró. que la UCCAEP representaría a esos usuarios de la red vial nacional, una representación reduccionista, en tanto sólo los empresarios tienen representación, asimismo estos son al mismo tiempo proveedores de obra vial nacional, en tanto es la empresa privada, mediante concurso público, la encargada de las obras viales.

Una Cámara Empresarial, tienen como fin, la defensa de los intereses de sus asociados, de ahí, que siendo la UCCAEP, el brazo político de los empresarios, tiene representación en el Consejo de Administración del Conavi, para la defensa de sus intereses, lo que legítimo dada la naturaleza de una cámara empresarial.

Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica.

La Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica es una asociación formada por los importadores de maquinaria pesada utilizada en las obras viales, que había colaborado con el MOPT desde los años cincuenta (Angulo-Zeledón, 2016).

En el primer proyecto de ley, en el texto sustitutivo, así como en la ley 7798, instauraba un representante de la Asociación en el Consejo de Administración del Conavi, lo que no fue objeto de cuestionamiento en la Asamblea Legislativa en el periodo de estudio y aprobación de dicha ley.

Si tomamos como antecedente los fondos viales, que se hacen mención en el expediente legislativo de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, N° 7798, y el estudio de Louis Berger Internacional, en el Conavi, debía existir participación en la política pública de los usuarios de la red vial, por ello se le brindó un espacio en el Consejo de Administración, pero esa representación es asumida por la UCCAEP y por la Asociación de Carreteras y Caminos, que no son usuarios de la red vial nacional, sino proveedores y contratistas.

En la Figura 4.02, se puede apreciar los actores controladores, proveedores y ejecutores de la política pública de la infraestructura vial nacional, 1998-2014, como se puede observar un gran grupo de actores públicos estatales, toman decisiones o instruyen a los actores ejecutores de la obra vial nacional en aspectos importantes de la política pública, estos están representados en la parte superior.

En la parte inferior de la figura puede observarse a otros grupos de actores que ejerce control sobre la política pública, pero, algunos, aunque sean públicos, no tienen poder de decisión, y sus actuaciones no son vinculantes para los actores ejecutores.

Para llevar a cabo la política pública, los actores ejecutores Mopt y Conavi, dependen de otra serie de actores, unos públicos y otros privados, entre los de mayor relevancia están las empresas constructoras de obra vial.

Todas las organizaciones que relocalizan los servicios públicos, pueden detener las obras viales nuevas, sino realizan las gestiones que les corresponde en el derecho de vía, desde mover postes para el tendido eléctrico, redes subterráneas de fibra óptica, alcantarillados, entre otros.

SETENA o el SNC, pueden retrasar o incluso vetar una obra vial, sino otorgan los permisos correspondientes, sin los cuales, incluso pueden vetar un proyecto vial.

La Contraloría General de la República, puede vetar la construcción, conservación y mantenimientos de las mayores obras viales, mediante la no aprobación del “refrendo contralor”, o la declaración con lugar de un recurso de apelación, presentado por algún interesado en la obra vial.

Pero también retrasan, por muchos años, otros actores, como los dueños de propiedades privadas, que se niegan a ceder sus bienes, para ser utilizados en obras viales, por lo que acuden a los tribunales de justicia, especialmente los contenciosos administrativos

3.1.1.3. Actores ejecutores.

En el momento de la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional, mediante Ley 7798, fue creado el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), como el ente ejecutor de la política pública.

Es un órgano con desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), con personería jurídica instrumental y presupuestaria, para suscribir contratos y empréstitos, y administra el Fondo de Red Vial Nacional. Esta naturaleza jurídica le permite al CONAVI gestionar la aprobación del presupuesto ante la Contraloría General de la República; promover concursos públicos; y realizar los contratos necesarios, para la construcción de obras viales, son administrados por la institución.

La ejecución de los proyectos del CONAVI se encuentra enmarcados dentro de los planes y programas del Sector Infraestructura y Transportes. El rector de dicho sector es el Ministro de Obras Públicas y Transportes.

Los objetivos del CONAVI⁶² son:

- i. Planear, programar, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación y la construcción de la red vial nacional, en concordancia con los programas que elabore la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- ii. Administrar su patrimonio.

⁶² Se hace una transcripción textual de los objetivos, a partir de lo indicado en la Ley 7798.

- iii. Ejecutar, mediante contratos, las obras, los suministros y los servicios requeridos para el proceso de conservación y de construcción de la totalidad de la red vial nacional.
- iv. Fiscalizar la ejecución correcta de los trabajos, incluyendo el control de la calidad.
- v. Promover la investigación, el desarrollo y la transferencia tecnológica en el campo de la construcción y de la conservación vial.
- vi. Celebrar contratos o prestar los servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y funciones.

La dirección superior del CONAVI se encuentra a cargo de un Consejo de Administración, que tiene representación pública y privada. Está conformado de la siguiente forma:

- i. El Ministro de Obras Públicas y Transportes (será el presidente).
- ii. Dos representantes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- iii. Un representante de las municipalidades, a propuesta de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.
- iv. Un representante de la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica.
- v. Dos representantes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada, afines al transporte de personas y mercadería, según criterio de la unión citada.

Este actor es el administrador directo del Fondo Vial Nacional, facultado para la contratación y supervisión de las obras viales nacionales.

Con la reorientación de la política de infraestructura a partir de 1998, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), en su área de vialidad, se vería reformada.

El Mopt hasta 1998, como se ha mencionado, venía ejecutando directamente las obras viales nacionales del país, fundamentalmente mediante su planilla, maquinaria, equipo y materiales, aunque ya para ese entonces varias obras habían sido llevadas a cabo por empresas privadas, contratadas para tal efecto.

A partir de la aprobación de la Ley 7098, al MOPT le toca, en cuanto a obra vial nacional, dictar políticas y lineamientos; aprobar las especificaciones técnicas, las normas y los procedimientos; y elaborar programas, que serán de acatamiento obligatorio para el CONAVI.

El Mopt a su vez tiene tres representantes en el Consejo de Administración del Conavi, que son el Ministro de Obras Públicas y Transportes y dos funcionarios nombrados por éste.

Este actor es el rector de la obra vial nacional, facultado para oficializar planes a largo plazo de la obra vial nacional y pre-aprobar las reorganizaciones del Conavi, de conformidad con la Ley 7098, la Ley General de la Administración Pública N° 6227 y la Ley de Planificación Nacional N°5525.

Al Ministro de Obras Públicas y Transportes le corresponde nombrar a los miembros del Consejo de Administración del Conavi, en el caso de los dos representantes de la Uccaep, el representante de la Unión de Carreteras y Caminos de Costa Rica y el representante de la Unión de Gobiernos Locales, la elección la hace sobre las ternas ofrecidas por dichas organizaciones.

Es el Presidente del Consejo de Administración del Conavi, y por ello cuenta con doble voto en caso de empate en el Consejo de Administración, a su vez es el representante judicial y extrajudicial de dicho ente.

Le corresponde brindar la autorización sobre las reorganizaciones del Conavi, previo a la autorización final que realiza Mideplan, interviene como máximo jerarca del Mopt, en las aprobaciones de los planes de largo y mediano plazo, relacionados con la obra vial nacional.

3.1.1.4. Beneficiarios (usuarios de la red vial nacional)

Considerando la carretera como servicio, no únicamente como infraestructura, tenemos beneficiarios múltiples, directos e indirectos, los primeros son los conductores de vehículos que transitan por las rutas nacionales, y los indirectos sería el resto de la población, e incluso los turistas, en tanto, todos requieren una movilización en las carreteras, para desplazarse físicamente de un lugar a otro, para realizar cientos de actividades, entre ellas comerciales, de salud, sociales, turismo entre otras, y también se requiere de la movilización de los diferentes bienes, precisamente para realizar otro sin número de actividades, como la exportación, la importación, el comercio, y otras.

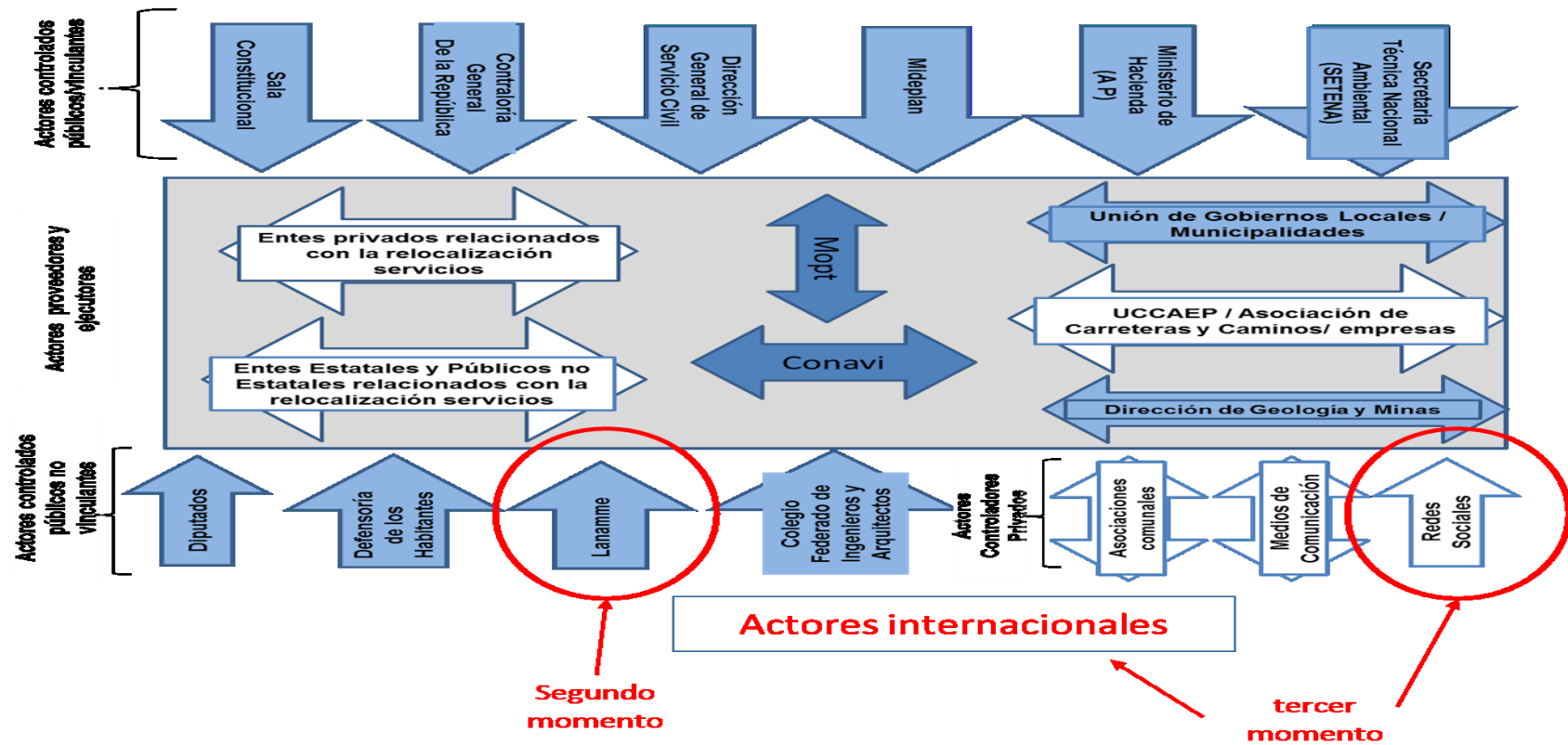


Figura.4.05. Costa Rica: actores controladores, proveedores y ejecutores de la política pública de la infraestructura vial nacional, 1998-2014⁶³

⁶³ Se incluyen actores del segundo y tercer momento de la política

Los servicios de la red vial nacional están presentes entonces en la cotidianidad de todos los habitantes del país, de ahí, que todos los usuarios de las mismas son los beneficiarios de una infraestructura vial adecuada.

3.1.1.4. Acuerdo político administrativo (APA) multiactores

En la política pública de la infraestructura vial nacional tenemos un Acuerdo Político-Administrativo (APA) multiactores, en tanto como se puede observar en las figuras 4.02 y 4.03., existe una gran participación de actores, tanto estatales, como públicos no estatales y privados.

Algunos de estos actores fueron considerados en la reorientación de la política pública de 1998 incluso actores tan importantes como los controladores vinculantes, que toman decisiones que afectan directamente la política pública de la infraestructura vial nacional.

Entonces la gama de actores, y el ser la política multiactores, se debe a la política política propiamente, pero en especial a la institucionalidad del país, que impone la participación de actores públicos vinculantes.

Como se ha indicado en el punto anterior, los actores son:

- i. Actores controladores
- ii. Actores proveedores
- iii. Actores ejecutores
- iv. Los beneficiarios

Existe una gran participación de actores privados, acorde con el 'nuevo estilo nacional de desarrollo', y la reforma Estatal, seguida desde la Administración Monge Álvarez (1982-1986), mediante el que se trasladó competencias del Estado a lo privado, no sólo a las empresas sino a la sociedad civil, esa participación privada toma muchas formas: se encuentra presente en el seno de la toma de decisiones de la infraestructura vial nacional, cuando entes privados participación con voz y voto en el Consejo de Administración del Conavi; en la construcción, conservación y mantenimiento vial a cargo de las empresas, y en la 'relocalización de servicios' las ASADAS, en el tema del agua y alcantarillado, que se extienden por el derecho de vía.

Esta gran heterogeneidad de actores, creados por la política pública de la infraestructura vial directamente, o producto de otras políticas o acciones públicas, exige mecanismos precisos de negociación

Cuando más elevado es el número de actores, más preciso resultará para el APA disponer de mecanismos precisos para la negociación y el establecimiento de las competencias y los procedimientos necesarios para una gestión coordinada de las actividades múltiples. A falta de ello, se corre el riesgo de que los actos producidos sean contradictorios (Subirats et al, 2008, pág.172)

Los mecanismos de coordinación se vuelven más difíciles, cuando existe actores públicos y privados participando en la política (Subirats et al, 2008), como es el caso de la política de la infraestructura vial nacional, esto se debe a que los actores públicos están sujetos al 'principio de legalidad' es decir todas sus actuaciones deben y tienen un fundamento normativo, en cambio los actores privados no están sujetos a dicho principio, ya que se rigen por el 'principio de la libertad', en la que pueden hacer todo, lo que la ley no les impida hacer.

Seguidamente, analizaremos esos mecanismos de coordinación de la política pública de la infraestructura vial nacional.

Identificaremos la coordinación deriva propiamente de la política de la infraestructura vial nacional, de la que es impuesta por la institucionalidad del país, que no fue objeto de la reorientación de la política pública.

3.1.2. Una coordinación horizontal fragmentada.

La coordinación horizontal es aquella que tiene lugar entre actores, públicos o privados, pero sin existir una relación de jerarquía entre ellos, ninguno tiene obligación de acatar instrucción, recomendación o sugerencia del otro. (Subirats et al, 2008).

De conformidad con lo anterior, y del análisis de la normativa que sustenta los actores que forman parte de la institucionalidad de la política pública, indicados en las figuras 4.01, 4.02 y 4.05, tenemos que los actores ejecutores Mopt y Conavi, realizan una coordinación horizontal, con los actores siguientes:

- i. Entes privados relacionados con la relocalización servicios.
- ii. Entes estatales y públicos no estatales relacionados con la relocalización servicios.
- iii. Dirección de Geología y Minas.
- iv. Municipalidades.
- v. Empresas privadas.

Con la reorientación de la política pública, concordante con la Reforma del Estado del Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo, la conservación, mantenimiento y construcción de obra vial, sería llevada a cabo por la empresa privada, no por el Estado, como había sido hasta 1998. La empresa privada, no sólo sería responsable de la obra vial, sino estaría incrustada en el ámbito de toma de decisiones del ente ejecutor de la política, en el Consejo de Administración del Conavi (Artículos 1,5 y 6 de la Ley 7798).

En la formulación de la política pública de la infraestructura vial nacional se integró en el Consejo de Administración del Conavi, a dos representantes de la Uccaep y a un representante de la Asociación de Caminos y Carreteras, con el propósito de coordinar con los actores privados, responsables de la construcción, conservación y mantenimiento de la red vial nacional (Artículo 7 de la Ley 7798).

Un mecanismo similar al anterior se introdujo en la política, en el caso de las municipalidades, al integrar en el Consejo de Administración a un representante de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, que agrupaban al año 2014 a: 54 de las 81 municipalidades del país, 8 federaciones municipalidades y 8 concejos municipales de distrito no encontrándose incorporadas 27 municipalidades y 3 federaciones. Por tanto, como se puede observar en la Figura.4.03, la representación de los gobiernos locales, por parte de la Unión, es parcial, ya que no agremia a todas las municipalidades, y por tanto no a todas las federaciones (Contraloría General de la República, 2017).

La anterior coordinación vertical se consideró pertinente para los dos ámbitos de la política pública: i) la obra nueva y ii) conservación y mantenimiento vial.

Uno de los aspectos imprescindible en la obra nueva es considerar, como parte de la coordinación horizontal, en menor grado con lo referente a la conservación y mantenimiento vial.

En cuanto a obra nueva es importante la relocalización de servicios en tanto las aceras, sistemas de agua, sistemas de alcantarillados, electricidad, entre otros, están dentro del derecho de vía, y es necesario afectarlos en obra nueva, como es también la construcción de aceras, cuyo control está a cargo de las municipalidades.

En cuanto a la conservación y mantenimiento vial es importante considerar la relocalización de servicios públicos, en tanto en la etapa de explotación de las carreteras, incluso inmediatamente después de construida una obra nueva, o brindársele mantenimiento, se realizan labores de relocalización de servicios, que afectan la red vial nacional.

La política de infraestructura vial, no estableció mecanismos de coordinación con los actores estatales, públicos no estatales y privados, responsables de la relocalización de servicios públicos, como son, entre otros: Compañía Nacional y Fuerza y Luz, el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados, cooperativas de electrificación, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia y las asociaciones administradoras de agua potable y saneamiento.

Tampoco estableció la política de infraestructura vial nacional mecanismos claros con la Dirección de Geología y Minas del Minae, para las autorizaciones necesarias para la extracción de materiales, lo que en la jerga vial se conoce como “fuente de materiales”

De ahí, que la coordinación vertical de la formulación de la política es deficiente, en tanto deja al libre juego de los actores, de conformidad a sus intereses, la coordinación pertinente, en lo relacionado con la construcción, conservación y mantenimiento vial.

3.1.3. Una coordinación vertical atomizada leve.

Del análisis de la normativa que sustenta los actores que forman parte de la institucionalidad de la política pública, según lo indicado en el punto 3.1.1, y de las figuras 4.01 ,4.02 y 4.05, tenemos que tres actores intervienen en la coordinación vertical de la política pública, que son:

- i. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan).
- ii. Ministerio de Obras Públicas y Transporte (Mopt).
- iii. Consejo Nacional de Vialidad (Conavi).

La política pública de infraestructura vial nacional, en especial la Ley 7798, estableció los mecanismos de coordinación entre el Mopt y el Conavi, siguientes:

- i. Incorporación del Ministro de Obras Públicas y Transportes como miembro del Consejo de Administración del Conavi, en calidad de presidente con doble voto.
- ii. Elaboración de programas que establezca el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a los que Conavi debe someterse.
- iii. Emisión de políticas y lineamientos del Mopt hacia el Conavi.

El anterior mecanismo, creado por la Ley de Creación del Conavi, N°7798, a la luz que la Ley de Administración Pública, N°6227 de 1978, instauraba al Conavi, como parte del Sector de Infraestructura y Transportes, donde el Ministro de Obras Públicas y Transportes, es el rector del sector.

De ahí, que la reorientación de la política pública estableció los mecanismos de coordinación vertical entre el Mopt y el Conavi, a través de los procesos de planificación y de dirección pública, del primero hacia el segundo.

Aunque en el momento de la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional en 1998, técnicamente, se consideró tratar la intervención de Mideplan, en el momento de la conceptualización política del problema por parte de los diputados de ese entonces, se omitió considerar a dicho actor (Expediente de la Ley 7798, en la Asamblea Legislativa).

Este actor le corresponde integrar el plan nacional de desarrollo, de tal forma que la política pública de la infraestructura vial nacional es parte del mismo, además de aprobar los programas operativos institucionales, antes programa anual operativo, del Mopt y el Conavi, aprobar o improbar propuestas de reorganización del Mopt y el Conavi, además de inscribir el Banco de Proyectos, los proyectos de inversión pública, requisito necesario, para la aprobación del presupuesto.

Lo anterior de conformidad con la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 1974, Ley Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros, n.º 7710, de 1986.

Mideplan es un actor de control vinculante, pero a su vez es un actor que forma parte de la coordinación verticalizada, la primera, porque aspectos como reorganización y

aprobación del proyecto para que se integren al “Banco de Proyectos”, son obligatorias, pero también, coordina con el Mopt y el Conavi, aspectos de planificación del Sector Infraestructura y Transportes.

Se considera una coordinación atomizada, en tanto no existe la articulación en la gestión, entre el ente rector de la política de infraestructura vial nacional, que es el Mopt, y el operador de la política, que es el Conavi, lo que se puede observar, en la fase de planificación, y en la ejecución de trabajos conjuntos, donde la responsabilidad de cada ente se encuentra incluso distorsionada, como es en el tema de puentes.

Asimismo, no existen esos niveles de coordinación entre el Mopt y Mideplan, en lo que se refiere aspectos de planificación, en tanto Mideplan, en sus planes nacionales procura su congruencia con los planes de corto plazo a cargo del Conavi, y no del Mopt. (Contraloría General de la República, 2013, 2014, 2015, 2016; Moreira-Sandoval, 2016).

En el tema de inversión pública, Mideplan no articula debidamente con el Conavi, en el periodo 2011-2011, ya que existe una brecha entre el Plan Nacional de Inversiones Públicas y los diferencias proyectos en contratación y construcción en el Conavi (Contraloría General de la República, 2014).

3.1.4. Una política centralizada en los actores-clave controladores.

Los actores claves son aquellos cuyas decisiones se imponen en la política (Subirats et al, 2006), en el caso de la infraestructura vial nacional, dichos actores principalmente son producto de la institucionalidad costarricense, los que se ha denominado “actores controladores públicos vinculantes” (Así establecido en el capítulo 2 y 3, en las figuras 4.02 4.03 y 4.05 del presente capítulo).

Cuando el problema público de la infraestructura vial nacional se conceptualizó técnicamente, a partir de un problema público, también conceptualizado técnicamente, en 1998, por parte de Louis Berger Internacional, INC, se estableció que la institucionalidad de Costa Rica, estaba imponiendo la participación de actores controladores, que afectaban negativamente a la política pública de la infraestructura vial nacional, incluso algunos de ellos con poder de veto para la contratación de obras viales, o anular las decisiones tomados, pero cuando se aprobó la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, N° 7798, la reformulación política del problema político, excluyó a esos actores, y por ende no fueron

considerados en la formulación de la política. Como se ha indicado, esta ley, es producto del segundo proyecto que se presentó en la corriente legislativa, conceptualizado desde “lo político”, y que existió un primer proyecto de ley, que fue el que se desechó, que tenía fundamento técnico, en que se excluía a la política, del control de esos actores.

Estos actores determinados en 1998, técnicamente, producto de la institucionalidad del país, que no fueron considerados en el primer momento de la política, fueron los siguientes:

- i. Contraloría General de la República.
- ii. Dirección General de Servicio Civil.
- iii. Ministerio de Hacienda.
- iv. Ministerio de Planificación y Política Económica

La Contraloría General de la Republica, tiene poder de veto sobre los proyectos viales, ya que puede anular una adjudicación, luego de un concurso público, sobre obra vial, o incluso no “refrendar” el contrato, suscrito entre la administración y el contratista, más adelante, profundizaremos en dicho actor.

Otros actores, también claves, en tanto sus decisiones son impuestas en el ámbito de la política pública, que no fueron considerados, ni técnica ni políticamente, en 1998, cuando se reorientó la política pública de la infraestructura vial nacional, son:

- i. Sala Constitucional.
- ii. Secretaría Técnica Nacional (SETENA).
- iii. Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SNAC).

Estos tres actores tienen poder de veto sobre los proyectos viales, aprobados por el Conavi, como explicamos más adelante.

Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República interviene en tres ámbitos: contratación, fiscalización y aprobación presupuestaria. (Calderón-Villalobos, Jorge, 2016, Thompson-Lara, 2016, Moreira-Sandoval, 2016, Solis-Murillo, 2017)

El ámbito de la contratación administrativa le corresponden en intervenir en los concursos de mayor cuantía, generalmente las denominadas licitaciones públicas, tienen la

potestad de resolver los recursos de objeción al cartel y apelación, de conformidad con el primer recurso puede ordenar detener y modificar un concurso, y de conformidad con el segundo recurso puede dejar sin efecto una adjudicación, adicionalmente le corresponde el refrendo contralor etapa final del contrato, de no otorgarse, significaría que no sería posible realizar la ejecución de la contratación. Se coloca entonces a la Contraloría, en la ruta crítica de la ejecución de obra vial, en tanto le corresponde a ella, como actor controlador, brindar la autorización final para la contratación en las obras viales de gran magnitud, usualmente licitaciones públicas.

En el ámbito de la fiscalización, le corresponde realizar auditorías, cuyos resultados establecen disposiciones vinculantes que deben atenderse obligatoriamente por los actores públicos.

En el ámbito presupuestario brinda la aprobación final al presupuesto sustantiva de la política pública que es el presupuesto del Consejo Nacional de Vialidad.

Sus decisiones son definitivas a nivel de ejecución, de ahí, que los entes públicos ejecutores Mopt y Conavi, se limitan al cumplimiento de las instrucciones emanadas por ese ente fiscalizador.

Necesario acotar, que técnicamente se había cuestionado la participación de la Contraloría, en las etapas previas y durante la contratación y ejecución de las obras viales, no su papel de “auditor”.⁶⁴

Las potestades de la Contraloría General de la República se encuentran asentadas en el artículo 181, 183 y 184 de la Constitución Política de 1949, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 de 1994, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 de 2001, la Ley General de la Administración Pública, N°6227 de 1978, la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494, emitida en 1994.

La intervención de la Contraloría General de la República, en la etapa previa y durante la ejecución de obra viales, fue tomada en cuenta desde la formulación del problema

⁶⁴ En forma posterior al periodo de estudio, en el 2017, la Contraloría General de la República, ha gestionado ser excluida de estos controles a priori.

público técnicamente, pero fue excluida de la política, por los diputados que en la época les correspondió la aprobación de la reorientación de la política pública (Expediente Asamblea Legislativa, de la Ley 7798).

Dirección General de Servicio Civil

Todos los procesos relacionados con la contratación y valoración de puestos deben llevarse a cabo bajo las condiciones fijadas por la Dirección General de Servicio Civil, dicha dirección es la que define un perfil para todos los puestos requeridos en los entes relacionados con la ejecución de la política, Mopt y Conavi, así impone también la valoración de los salarios.

Las decisiones de esta Dirección son impuestas, no existiendo margen en la toma de decisiones para los actores denominados ejecutores de la política (Solís-Murillo, 2017, Salom-Echeverría, 2017, Moreira-Sandoval, 2016).

Las potestades de la Dirección General de Servicio Civil están impuestas en el artículo 191 a 192 de la Constitución Política y en el Estatuto de Servicio Civil, Ley N° 1581 de 1953.

La intervención de la Dirección General de Servicio Civil, fue tomada en cuenta desde la formulación del problema público técnicamente, pero fue excluida de la política, por los diputados que en la época les correspondió la aprobación de la reorientación de la política pública.

Ministerio de Hacienda

Este actor es el responsable de emitir las directrices que condicionan la aprobación del presupuesto del órgano ejecutor Conavi, en donde se encuentran presupuestadas las obras nuevas, la conservación y mantenimiento vial, de ahí, que ese ente ejecutor debe sujetarse a lo aprobó o improbadó por ese actor en materia presupuestaria.

Dicho ente público, debe sujetarse periódicamente a las directrices generales de política presupuestaria, salarial, empleo, inversión y endeudamiento para entidades públicas, ministerios y órganos desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, que son emitidas anualmente.

La anterior potestad se encuentra asentada en los artículos 140, incisos 3) y 18), y 146 de la Constitución Política; los artículos 25 inciso 1), 27 inciso 1), y 28 inciso 2) acápite b) de la Ley N° 6227, Ley General de la Administración Pública del 2 de mayo de 1978 y sus reformas; los artículos 1°, 3°, 4°, 5°, 9°, 21, 23, 24, 25, 57, 80, 83 y 125 de la Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos del 18 de setiembre de 2001, sus reformas y su Reglamento, la Ley N° 6955, Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público del 24 de febrero de 1984 y sus reformas; Ley N° 9289, del 1° de diciembre del 2014 y sus reformas; la ley N° 1581, Estatuto de Servicio Civil del 30 de mayo de 1953 y sus reformas.

La intervención del Ministerio de Hacienda, fue tomada en cuenta desde la formulación del problema público técnicamente, pero fue excluida de la política, por los diputados que en la época les correspondió la aprobación de la reorientación de la política pública.

Ministerio de Planificación y Política Económica

Este actor tiene la potestad para aprobar: i) la reorganización de los entes ejecutores de la política pública, Mopt y Conavi, ii) la inscripción de los proyectos viales en el “banco de proyectos”, requisito necesario para ser considerado en el presupuesto y iii) del Programa Operativo Institucional, antes denominado Programa Anual Operativo.

Aunque sus decisiones son obligatorias, también es un actor que interviene en el proceso de coordinación vertical, en tanto es parte del sistema de planificación de la política pública.

Su potestad se encuentra fundamentada Ley de Planificación Nacional, n.º 5525, de 1974, la Ley Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros, n.º 7710, de 1986, y la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, así como su Reglamento, n.º 8131, de 2001, los decretos ejecutivos 35374-PLAN, 35222-H, 35098-PLAN y 34694-PLAN-H,

La intervención del Ministerio de Planificación Pública y Política Económica, fue tomado en cuenta desde la formulación del problema público técnicamente, pero fue excluida de la política, por los diputados que en la época les correspondió la aprobación de la reorientación de la política pública.

Sala Constitucional

La Sala Constitucional ordena realizar obras viales, con el propósito de atender los derechos constitucionales del país, como una acción al reconocimiento de derechos fundamentales, como son: el derecho a la vida y al derecho a la salud.

Lo anterior de conformidad con la Ley de la Jurisdicción Constitucional, N°7135 de 1989.

La intervención de la Sala Constitucional no fue advertida en el momento en que se formuló el problema público técnicamente, ni políticamente.

La Sala Constitucional tiene la competencia de conformidad con la norma cita, de paralizar proyectos viales u ordenar la ejecución de los mismos, si considera que se han violentado los derechos constitucionales de alguna forma.

Esta intervención, no sería parte del déficit de la formulación de la política, sino una consideración de la institucionalidad del país, en tanto parte del respeto a los derechos fundamentales, los que no son posible atenuar mediante una política, aunque tenga rango de ley, ya que estaría muy por debajo de la Constitución del país.

Secretaría Técnica Nacional (SETENA)

La Secretaria Técnica Nacional Ambiental (Setena), otorga o no, los permisos de factibilidad ambiental, sin los que no se puede iniciar las obras viales.

Lo anterior de conformidad con la Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554 del 13 de noviembre 1995.

La intervención de Setena es clave, ya que se establece un actor con poder de decisión, que no fue considerado en la reorientación de la política pública, ni en la conceptualización técnica del problema ni en su formulación política.

Es aquí donde la reorientación de la política se interrelaciona con la política pública sobre material ambiental, en esta última, también intervienen una serie de actores, como se puede observar en la Figura.4.06.

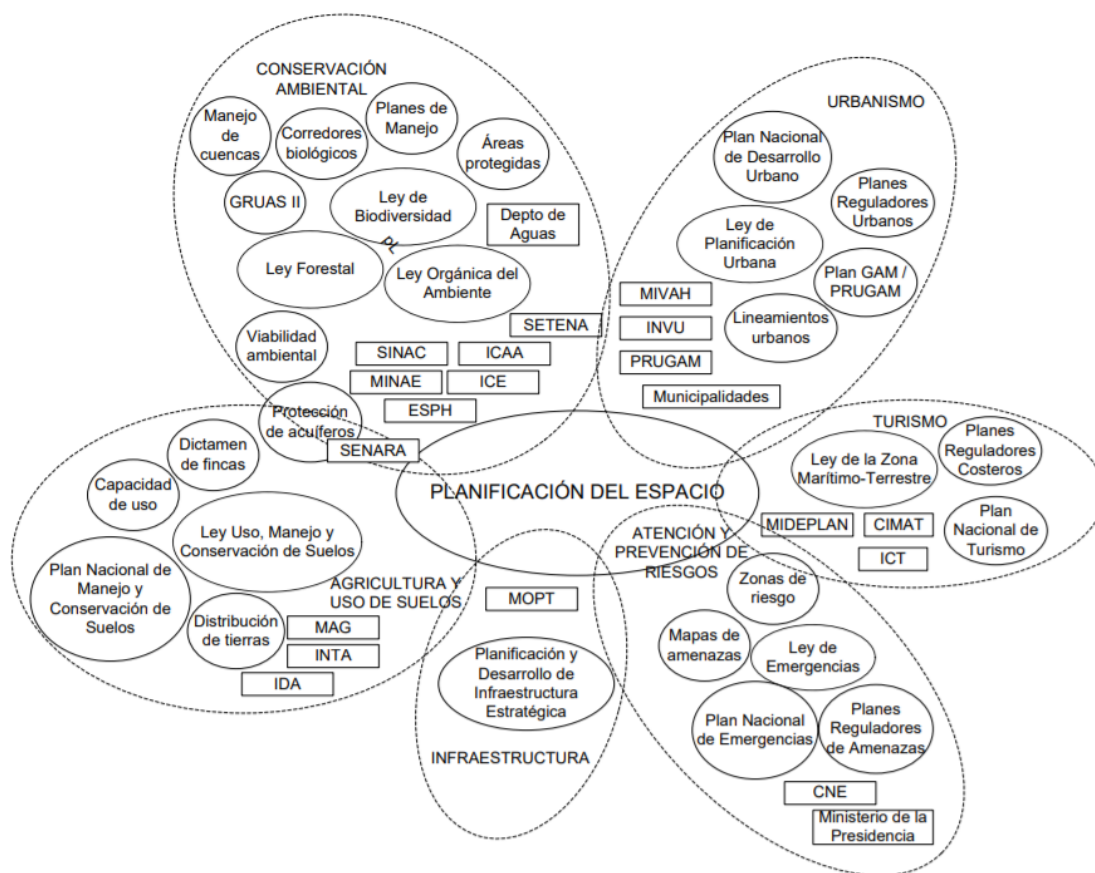


Figura.4.06. Costa Rica. Esferas de planificación y actores en la política pública sobre materia ambiental en Costa Rica: ordenamiento territorial y energía

Fuente: (Ramírez y Mora, 2009, pág.10)

Al igual que en la reorientación de la política en estudio, existen una serie de actores en material ambiental, que, a través de sus procesos de planificación, inciden sobre las obras viales nacionales. Algunos actores tienen más importancia, que otros, para el caso de la reorientación de la política, importantes son el SETENA y SINAC, ya que pueden vetar un proyecto vial, o detenerlo por meses y años.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)

El artículo 22 de la Ley de Biodiversidad N° 7788, publicada en La Gaceta N° 101 del 27 de mayo de 1998, establece que las obras que se realicen en áreas protegidas, debe gestionarse un decreto de conveniencia a través del SINAC.

Este decreto se requiere para construir en las zonas de protección, por lo que todos los puentes que se construyan, reconstruyan o se sustituyan, necesariamente requerirán el decreto de conveniencia, que afectan la zona de protección del río, porque precisamente se construyen, para anular un obstáculo de la transitabilidad que es el río, por ello se construye sobre el mismo, iniciando y concluyendo el mismo, a las márgenes del río, que es siempre de protección. Un decreto, para ser aprobado, debe recorrer un largo camino, desde las asesorías legales de ministerios, despachos de ministros y hasta Casa Presidencial, que muchas veces tiene retrocesos, por lo que, por lo general tarda un año, para ser publicado, entre tanto, la obra vial no puede empezar (Sudasassi-Vargas, M, 2018).

3.1.5. Una política pública politizada, en medio de un enjambre de actores burocráticos

De conformidad con Subirats et al (2016), una política pública es politizada, cuando la institucionalidad de esa política permite que en las instancias en que se tomen las decisiones finales y cruciales de la política, sea un órgano colegiado o instancias unipersonales, este constituido principalmente por políticos, entendidos estos, como los elegidos en los procesos electorales o los que representan a un grupo en que abiertamente se constituye, para la defensa de sus intereses, y no por técnicos, o funcionarios burocráticos de carrera, y además que estos políticos, puedan distanciarse de los estudios técnicos.

En la política pública de la infraestructura vial nacional, existen actores políticos legitimados por la misma política, considerados estos, como aquellos que tienen poder de decisión, y no provienen de los especialistas del aparato burocrático, estos son los siguientes:

- i. Dos representantes de la UCCAEP en el Consejo de Administración del Conavi, en tanto representan a cámaras empresarias principalmente, son actores políticos. Considerando que una cámara empresarial se forma para la defensa de los intereses de los miembros principalmente, entonces los representantes de las cámaras en el Conavi, tendrían ese mismo propósito, sino fuera así, se estaría atentando con la esencia misma de la institución denomina “Cámara”, la UCCAEP es el brazo político de los empresarios (Vásquez-Rodríguez, 2008).

Esta politización se vuelve más profunda, cuando se considera que la UCCAEP, sólo representa a los empresarios asociados a ella, dejando por fuera, la representación de otras cámaras empresariales, que entonces no tendrían representación en el Consejo de Administración del Conavi.

- ii. La Asociación de Carreteras y Caminos, tiene un fin similar al de la cámara, es la defensa de sus miembros, que son en su mayoría empresarios de la construcción vial, de ahí, entonces, que el representante de esa asociación, tiene, como fin, la defensa de los intereses de sus miembros en el Consejo de Administración del Conavi.
- iii. La Unión Nacional de Gobiernos Locales, que tiene como

Uno de los principales objetivos (...) impulsar una agenda de temas a favor del desempeño de las corporaciones municipales y del bienestar de las comunidades. Para ello, se realiza un proceso de incidencia política el cual está constituido por una estrategia de comunicación y convencimiento de los planteamientos del régimen municipal, en los diversos espacios de los Poderes del Estado donde se toman decisiones. Entre esos, la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo. En ese sentido, la incidencia política es un proceso que integra los factores de comunicación de propuestas, la incidencia entre los diversos actores decisivos y la acción política concreta que se traduce en un mejor desempeño de las Municipalidades, en coordinación con las diversas entidades afines al desarrollo local.” (Website de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, tomado de <http://www.ungl.or.cr/incidencia-politica-0>, recuperado el 23 de mayo de 2017).

El representante de la Unión Nacional de Gobiernos Locales en el Consejo de Administración, tiene como propósito entonces, principalmente, la defensa de los intereses de esa unión, ya que es esa su naturaleza.

Cuatro de los siete miembros del Consejo de Administración, actor ejecutor de la política pública, son actores de lo político⁶⁵, los otros tres miembros, una minoría entonces,

⁶⁵ ‘lo político’ se utiliza en el párrafo diferenciándolo de la ‘política’ a partir de Mouffe (2007). La autora “hace distinción entre la política y lo político. Mientras la primera hace referencia a las prácticas e instituciones que permiten el ordenamiento de la sociedad, la segunda refiere a la dimensión antagónica de lo humano. La conflictividad constituye una característica inerradicable de lo propiamente humano, y su negación u ocultamiento trae como consecuencia la imposibilidad de pensar y actuar políticamente. Desde la perspectiva de Schmitt, lo político se estructura en función de la conflictividad que supone la distinción amigo/enemigo, y por tanto, entre dos identidades opuestas. Aquí hay dos cuestiones clave para Mouffe. La primera es que, más allá de lo irreconciliable que Schmitt concibe la oposición amigo/enemigo, y por tanto, ésta puede pensarse simplemente como una discriminación nosotros/ellos bajo la cual el diálogo se hace posible. Y segundo, que esta distinción sostiene la autoconstrucción de las identidades políticas, toda vez que la visión sobre el otro contribuye a la construcción de la identidad propia. Son identidades que se oponen y se excluyen, pero que son necesarias la una para la otra.” (Canales, 2010, pág.3).

lo constituyen el Ministro de Obras Pública y Transportes, que es una figura política, y dos miembros del MOPT, nombrados por el señor Ministro.

El ente ejecutor Conavi, cuya cabeza, el Consejo de Administración, está abierta y formalmente politizado, de conformidad con la formulación de la política pública de la infraestructura vial nacional, debe lidiar con una serie de actores controladores, la mayoría con decisiones, que lo vinculan a cumplirlas, así, con otros actores burocráticos (Dirección General de Servicio Civil, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Setena, Lanamme, principalmente), que son proveedores de la obra vial nacional, sin que exista mecanismos de coordinación formal ni informalmente.

3.1.6. Políticas públicas vigentes y el contexto⁶⁶, en el momento de la formulación de la política pública

En la proximidad del año 2000 en Costa Rica se habían establecido, acorde, con el nuevo estilo nacional de desarrollo, una serie de políticas públicas, como puede observarse en la ilustración 4.5, que incidían en la reorientación de la política pública (Vásquez-Rodríguez, 2016, Vargas, 2017, Murillo, 2015).

Como puede observarse en la figura 4.07, de conformidad, con lo que ha analizado anteriormente, en el presente capítulo, existen una serie de políticas públicas que inciden en la política de infraestructura vial nacional, que, con aquellas relacionadas con el empleo público, la protección ambiental, la discapacidad, el gasto público, la defensa de derechos o la atención de emergencias. Los actores de estas políticas, dentro de su marco institucional, pueden impedir que se realice una obra vial, o retrasarla por meses y años, esperando una autorización o un permiso.

⁶⁶ El contexto, con más detalle, fue tratado en subcapítulo 1 del presente capítulo IV

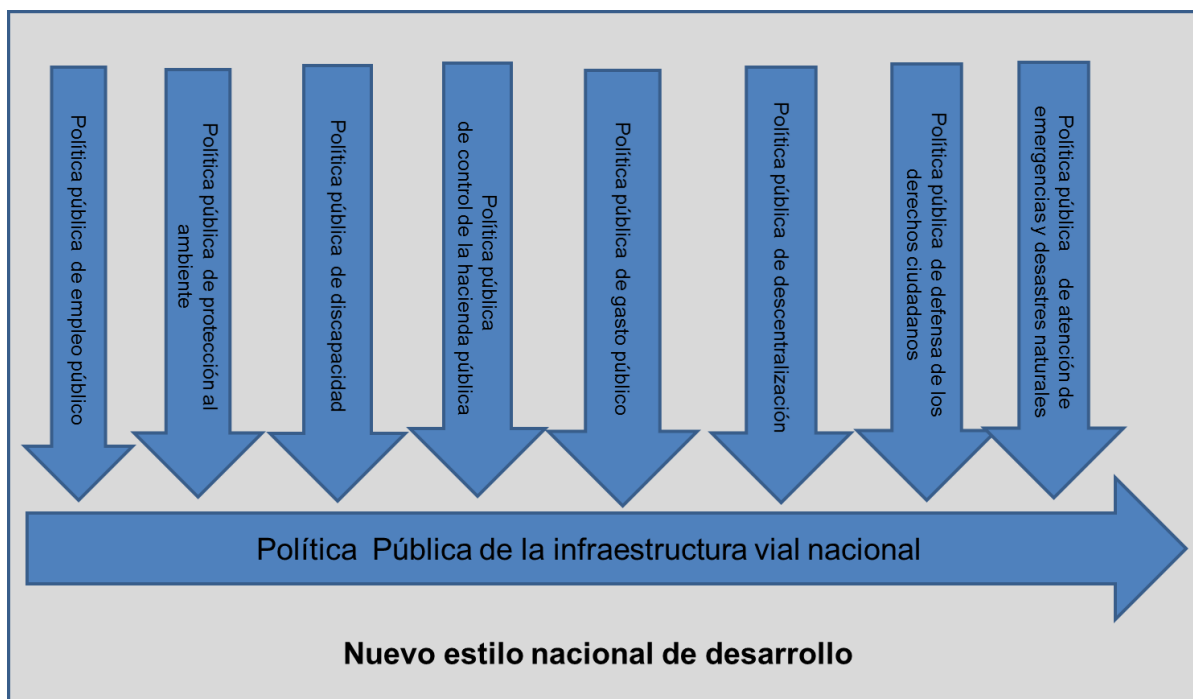


Figura.4.07. Costa Rica: Contexto y políticas públicas presentes en el momento de la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional, en 1998

Producto de estas políticas públicas, es que los actores claves controladores vinculantes y algunos casos no vinculantes, tengan protagonismo en el escenario de la política pública, como es el caso de la Contraloría General de la República, relacionada con la política pública del control de la hacienda pública, la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes asociadas a la política pública de defensa de los derechos ciudadanos, la Dirección General de Servicio Civil asociado a la política pública del empleo público, Setena relacionada con la política pública de protección del ambiente.

Estas políticas públicas afectan la política de infraestructura vial nacional, en tanto establecen actores controladores, cuyas decisiones son obligatorias, o tienen gran impacto, en los tomadores de decisiones de los actores ejecutores de la política pública, a saber, Mopt y el Conavi.

Políticas públicas como es el caso de la política de la discapacidad, imponen en una serie de normativas que se deben seguir en la política pública de la infraestructura vial nacional, como es el adecuar las obras viales, a las disposiciones derivada de la Ley 7600,

cuyo cumplimiento puede ser exigida por la población discapacitada a través de actores como la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes.

Otras políticas públicas como la descentralización del Estado a través de los gobiernos locales, incide en la política pública, en tanto la red vial del país, se divide entre la red vial nacional y la red vial local, a cargo estas última de las municipalidades, es decir ambas redes, son parte de un todo, y por tanto una influye en la otra.

Y finalmente, otras políticas públicas, como es el caso de la atención de emergencias y atención a desastres naturales, podrían afectar, la política pública de infraestructura vial nacional, al tener que brindar mayor atención o incluso canalizar recursos, para atender una emergencia nacional relacionada con una vial nacional.

En la formulación de la política pública de infraestructura vial nacional, ninguna política pública fue considerada, a excepción de la política pública de restricción del gasto público, ya que esta última, fue uno de los aspectos que preocupó a los legisladores, que idearon un mecanismo de financiamiento a través del 'Fondo Vial Nacional', por ello, la política pública adolece de mecanismos de coordinación o enlace con otras políticas, lo que es claramente visible, con los déficit de coordinación vertical y horizontal que presenta, además del protagonismo de muchos actores públicos, como ya ha señalado.

La política que impactó fundamentalmente a la política pública de infraestructura vial nacional, fue la relacionada con el gasto público, ya que desfinanció la política desde la Administración Monge Álvarez (1982-1986), lo que fue una constante, en los gobiernos de Arias Sánchez (1986-1990), Calderón Fournier (1990-1994), Figueres Olsen (1994-1998) y Rodríguez Echeverría (1998-2002), evidencia de ello, es que en 1980 se contaban con 1.135 millones de colones a precios de 1978, y en 1994 únicamente con 495 millones a precios de 1978, y en la Administración Rodríguez ⁶⁷se acumulaban al 2002, cerca de 50.000 millones de colones, que por ley 7798, correspondían a esa política.

La política de emergencias, también impacta a la política de infraestructura, pero en menor manera que la anteriormente citada, ya que deben destinarse recursos financieros a

⁶⁷ Este punto se desarrolla con mayor detalle en el capítulo 5.

esa políticos, importantes esto, ya en la etapa de transición de la política, la anterior y la posterior a la política, importantes eventos naturales sucedieron, como el Huracán Mitch.⁶⁸

3.1.7. El grado de apertura: Ausencia de los beneficiarios de la política pública

A partir de la teoría de calidad, especialmente el Modelo Iberoamericano de la Gestión de Calidad y de la calidad de la obra vial a partir del Modelo de la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España, y considerando que la calidad es uno de los aspectos fundamenta mentales de la Nueva Gestión Pública⁶⁹, se considera al cliente-ciudadano, como el beneficiario final de la política pública.

La calidad en la gestión pública, tiene su origen en la gestión privada, algunos conceptos fueron trasladados del ámbito privado al ámbito público, algunas veces reconceptualizados, entre ellos el de cliente, que se traslada al ámbito público como cliente-ciudadano, o incluso, se hace referencia al ciudadano, como cliente de la gestión pública. (Henderson, 2001, Duque, 2005, Olivas de Lima, 2008, Altaba, 2010).

La calidad (...) no es sólo calidad producida sino también, y sobre todo, calidad percibida. La óptica del destinatario se convierte así en la referencia fundamental a la hora de establecer lo que tiene calidad y lo que no lo tiene. No se trata con ello de invalidar absolutamente el papel de las especificaciones y el cumplimiento de sus exigencias sino de incorporarlo a ese concepto más amplio de calidad que concede a la valoración del cliente la última palabra.

De nada servirá que se cumpla escrupulosamente una norma en la fabricación de un producto dado si el cliente, finalmente, lo rechaza. La medida de la calidad estribará, por tanto y en última instancia, en la medida del grado de satisfacción del cliente.

Esa definición operacional del concepto de calidad nos remite a la noción de cliente, noción que, en el ámbito propio de la gestión de calidad, alude no al concepto clásico del cliente como destinatario final de un producto o de un servicio (...) (López, 2003, pág.44)

El destinatario final de la calidad es el cliente, que para efectos de la gestión pública de la calidad, es la ciudadanía, que sería el destinatario final de la gestión pública.

De conformidad con Louis Berger Internacional (1998), en 1998, se determinó que no existía una comunicación efectiva, con el destinatario final de la política de infraestructura vial nacional, que son los ciudadanos, no existiendo comunicación entre estos y las autoridades a cargo de la política pública, incluso se indicó, que la relación con

⁶⁸Este punto se amplía en el Capítulo V, Subcapítulo 1, en que se hace referencia al Huracán Mitch.

⁶⁹ La Nueva Gestión Pública (NGP), la teoría de la calidad y el modelo de la calidad de la Comisión de Transporte del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España, fueron referidos en el capítulo II, y mencionados en el capítulo III.

un canal de comunicación importante con la ciudadanía, que era la prensa, se presentaban graves conflictos.

La política de infraestructura vial nacional estableció, una serie de mecanismos, para su relación con los ciudadanos, que son los siguientes:

- i. Antes del inicio de las obras nuevas o del inicio de la contratación, hacer del conocimiento por los medios de comunicación y otros mecanismos, el estado de las vías por intervenir, el estado que se pretende alcanzar o la justificación de la construcción de la obra nueva.
- ii. Divulgación trimestral de los programas de trabajo, en que se da a conocer, como mínimo montos de las inversiones, logros alcanzados y costos de mantenimiento por kilómetro, estado actual de la red y el costo de las nuevas obras.
- iii. Programas de divulgación, promoción y comunicación con los usuarios, para actividades no incluidas en los puntos i y ii.

La relación con los usuarios, de conformidad con lo anterior, estaría a cargo del Consejo Nacional de Vialidad.

Adicionalmente, como se ha mencionado en el apartado, para el caso de las empresas privadas, se había establecido, que por medio de la Unión de Carreteras y Caminos o por la Uccaep, tendrían un representante en el Consejo de Administración para poder mejorar relacionados con este grupo de ciudadanos.

En la Figura.4.08, se ilustra la comunicación entre el Mopt/ Conavi, y la ciudadanía, de ahí, que observamos que existe una deficiencia en el mismo.

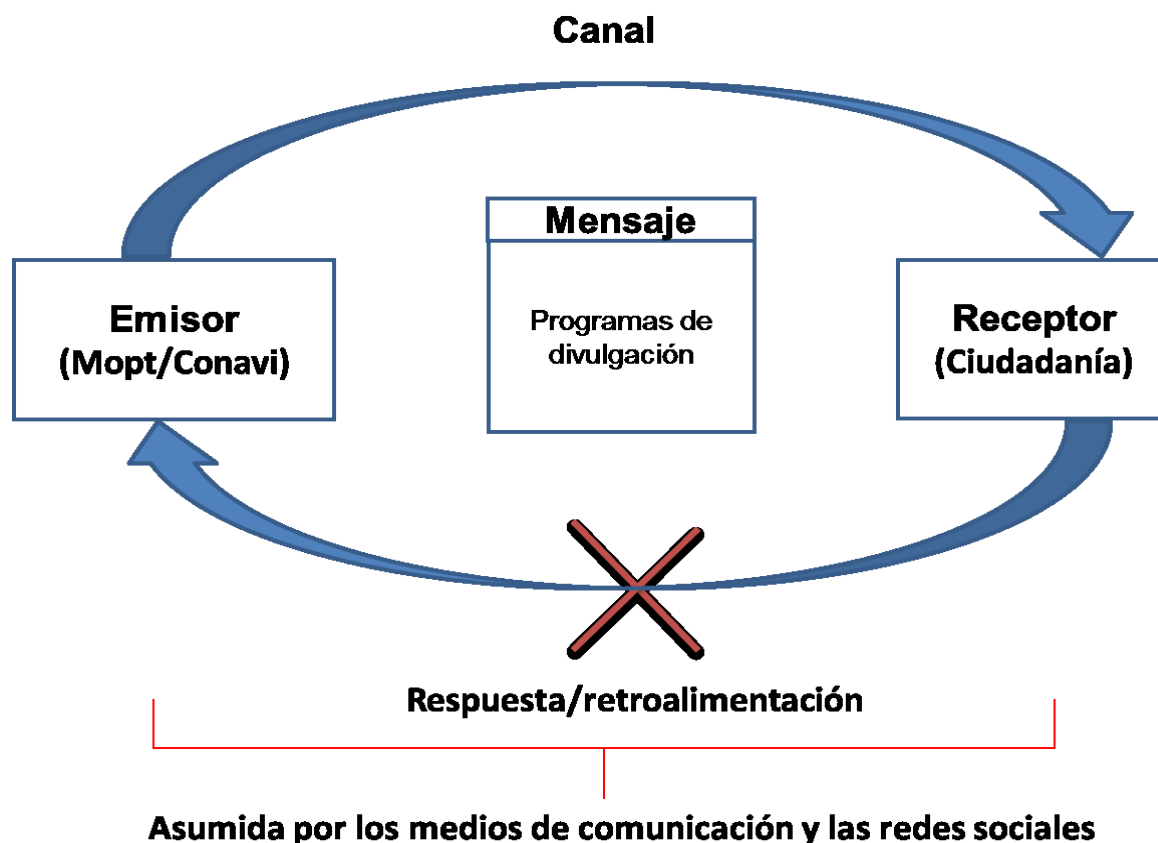


Figura.4.08. Costa Rica. Deficiencia en la comunicación con la ciudadanía en la política pública de infraestructura vial nacional, 1998-2014

La comunicación, cuando existe, entre los entes públicos y la ciudadanía, es una especie de monologo eventual, en el periodo de estudio, ya que solo en pocas ocasiones se le informa a la ciudadanía los proyectos que se estarían o se están realizando.

No se abren espacios, para que la ciudadanía, interactúe con los entes públicos, principalmente el Mopt y el Conavi, para que presente sus requerimientos, sus necesidades o sus sugerencias

Ese déficit de la política relacionada con la comunicación ente el Estado y la ciudadanía-cliente, lo asumen los diputados, los alcaldes y los medios de comunicación.

Son los medios de comunicación, que hacen llegar, bajo su óptica e intereses, los problemas viales nacionales a las autoridades, en los últimos años del periodo de investigación.

Los ciudadanos han convertido a las redes sociales, en un medio libre, sin restricciones, para expresar su malestar sobre la red vial, las mismas, que han tenido un crecimiento exponencial en la década diez, del presente siglo, han sido un medio de expresión de la ciudadanía hacia las autoridades públicas. Este punto lo desarrollaremos más adelante, especialmente para el tercer momento de la política.

Esta relación con los usuarios, de conformidad con la Nueva Gestión Pública (NGP), el Gobierno Abierto como parte de la NGP y la teoría de la calidad total, es deficiente, el Cliente-Ciudadano, puede ser parte del diseño de la obra o de la fiscalización de la obra, incluso se le podría dar espacio, para que participe en la selección de las prioridades.

Los diputados y alcaldes, asumen la canalización de necesidades y disgustos de la ciudadanía sobre la red vial nacional, bajo su propia perspectiva e intereses.

3.2. Segundo momento del Acuerdo político administrativo (APA) (agosto 2001-mayo 2006)

El Acuerdo político administrativo (APA) se ve afectado en el segundo momento por las nuevas competencias del actor público, que estuvo presente como proveedor en el primer momento, que es el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (Lanamme).

En la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), mediante, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, N°8114 aprobada en el 2001, se instituyó al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (Lanamme) como ente fiscalizador de la red vial nacional.

3.2.1. Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (Lanamme)

La política pública de infraestructura vial nacional, en su segundo momento, al aprobarse la Ley 8114, introdujo un actor clave en la infraestructura vial nacional al Laboratorio de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme), de gran prestigio académico, pero no definió ningún instrumento de coordinación entre ese laboratorio, y los demás actores,

responsables de la política pública, ni siquiera con los ejecutores directos, el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) y el Mopt.

La Ley 8114, estableció que

Artículo 6°.- Fiscalización para garantizar la calidad de la red vial nacional. Para lograr la eficiencia de la inversión pública, la Universidad de Costa Rica podrá celebrar convenios con el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) a fin de realizar, por intermedio de su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, las siguientes tareas:

- a) Programas de formación y acreditación para técnicos de laboratorio.
- b) Auditorías técnicas de proyectos en ejecución.
- c) Evaluación bienal de toda la red nacional pavimentada.
- d) Evaluación anual de las carreteras y puentes en concesión.
- e) Actualización del manual de especificaciones y publicación de una nueva edición (revisada y actualizada) cada diez años.
- f) Auditorías técnicas a los laboratorios que trabajan para el sector vial.
- g) Asesoramiento técnico al jerarca superior de la Dirección de Vialidad del MOPT, así como al ministro y viceministro del sector [...]
- h) Ejecución y auspicio de programas de cursos de actualización y actividades de transferencia de tecnología dirigidas a ingenieros e inspectores.
- i) Programas de investigación sobre los problemas de la infraestructura vial pavimentada del país. [...].

De conformidad con el dictamen de la Procuraduría General de la República C-087-2002 del 4 de abril de 2002, considerando la sólida autonomía universitaria, queda a criterio de la Universidad de Costa Rica (no del CONAVI) suscribir o no los convenios mencionados en el artículo 6⁷⁰, antes citado, para la fiscalización de la calidad red vial nacional. Así se indica en las conclusiones de ese dictamen:

La facultad de contratar prevista en el artículo 6° de mérito tiene como objeto garantizar la autonomía universitaria y su destinatario es la Universidad de Costa Rica. Por consiguiente, es a este Ente a quien corresponde decidir si contrata o no contrata. El CONAVI carece, por

⁷⁰ En resolución n.º 2642-2001, la Sala Constitucional al analizar el proyecto ley de la ahora Ley 8114 indicó: "No cabe duda que la forma imperativa que utiliza el artículo 6° y las funciones que se le asignan al Laboratorio Nacional de materiales y Modelos Estructurales violenta la autonomía universitaria establecida en el artículo 84 de la Constitución Política. Tradicionalmente este Laboratorio ha entrado en convenios con el Estado y otras instituciones para ejercer funciones semejantes a las que se le ordenan en el artículo 6° cuestionado, lo cual resulta compatible con la autonomía universitaria, pero no por la vía de la imposición unilateral de tareas ajenas al quehacer educativo. El Estado puede entrar en convenios con el Laboratorio para que éste asuma las mismas funciones del artículo 6, pero será la Universidad en ejercicio de su autonomía la que determinará las funciones que pueda asumir como parte de su gestión universitaria, y el Estado podría cubrir los costos con los recursos establecidos en el artículo 5 del proyecto consultado. Por su parte, el artículo 5 no hace más que asignar fondos para fines específicos, lo cual no resulta inconstitucional, siempre que se sigan las vías convencionales mencionadas anteriormente. En vista de lo anterior, resulta inconstitucional el artículo 6 del proyecto, no así el artículo 5º". En dicha oportunidad, y a raíz del dictamen de la Sala Constitucional, se varió el artículo 6, para que estuviera a la libre elección de las autoridades universitarias el establecer convenios o no, para realizar las labores que se encomienda, sin ser obligatorio para dicho centro universitario.

ende, de una potestad discrecional para contratar con terceras personas distintas a la Universidad de Costa Rica, la realización de las funciones que dicho artículo señala.

Las auditorías técnicas que realiza el Lanamme, bajo su potestad de autonomía universitaria, según a la normativa citada, son remitidas por dicho ente a la Asamblea Legislativa, al Ministerio de la Presidencia, al MOPT, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes.

Dicho actor se encuentra presente, en el periodo de estudio, en los grupos de trabajo, comisiones, mesas redondas y conferencias, relacionadas con la obra vial nacional, considerándosele su criterio en el área, sus recomendaciones, no son vinculantes, ni para el Mopt ni para el Conavi.

3.3.2. Una ruptura en la coordinación

El artículo 6 de la Ley 8114, además de que reconocía el principio de autonomía universitaria al Lanamme, al permitirle la intervención como fiscalizador de la calidad de la red vial, bajo su propia agenda, estableció que el resultado final de las auditorías técnicas realizadas a proyectos en ejecución y de las evaluaciones efectuadas a la red nacional pavimentada, las carreteras y los puentes en concesión debía enviarse simultáneamente a la Asamblea Legislativa, al Ministerio de la Presidencia, al MOPT, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes, excluyendo de esa obligatoriedad de “informar” al Consejo Nacional de Vialidad, que era el ejecutor inmediato de la política.

La norma que establece al Lanamme, como fiscalizador de la calidad de la red vial nacional, es sui generis, ya que es netamente fiscal, y a pesar de ello, le otorga al laboratorio una función de suma importancia, como es la fiscalización indicada, de ahí, que se considera que esa disposición, al no tener sustento técnico, ni estar de acuerdo a la naturaleza de la norma, proviene de “lo político”.

Habíamos indicado, que, al trasladar la función de construcción, conservación y mantenimiento de la red vial nacional, del Mopt al Conavi, los diputados en cierta forma habían perdido protagonismo, en tanto ya no podían excluir o incluir proyectos viales en el presupuesto nacional, aprobado por ellos, en tanto el “Fondo Vial Nacional” y el presupuesto, no sería aprobado por ellos, sino estaría bajo la potestad del Consejo de Administración del Conavi, fiscalizado por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

Con la Ley N°8114, se toma la decisión, que los informes de fiscalización, se canalicen directamente a varios entes públicos relacionados con la fiscalización, como la Contraloría General de la República, pero en particular a la misma Asamblea Legislativa, con ello, los diputados vuelven a tener protagonismo en la política, y establecen un mecanismo de coordinación entre el Lanamme y la Asamblea Legislativa, mediante el conocimiento, estudios y aclaración de informes de la fiscalización de la red vial nacional. Siendo el “auditado” por el Lanamme, el Conavi, que de conformidad con la política el principal ejecutor, no se encuentra como destinatario inmediato de los informes de la calidad de la red.

De ahí, que existe un déficit de la formulación, al permitir la no-coordinación horizontal entre el Lanamme y el Conavi, aunado a que el laboratorio, puede tener su propia agenda, y por ello, tiene la potestad de estar alejado de las prioridades de los ejecutores de la política, a su vez, se abre un canal directo entre el Laboratorio y los diputados, devolviendo a la Asamblea Legislativa, en alguna manera el “control político” y a los diputados el control “desde lo político”.

En cuanto al segundo momento de la política, en que se brinda participación al Lanamme, como ya se ha indicado anteriormente, sucede a partir de una afectación de los recursos financieros de la política, ya que en este momento, se reconstituye el “Fondo Vial Nacional”, pero también se le brinda una porción importante del mismo (cerca del 1%) al Lanamme, garantizando así, los fondos requeridos por ese laboratorio, para la capacitación y la investigación, acorde con los intereses asociados al “hombre académico”.

3.3. Tercer momento del Acuerdo político administrativo (APA) (Mayo 2006-Mayo 2014)

El Acuerdo político administrativo (APA) se ve afectado en el tercer momento por la intervención de actores internacionales, y aunque no es parte de la política, al menos en su formulación, surge otro actor importante, que transmite el sentir ciudadano “las redes sociales”.

3.3.1. Los actores internacionales

Debido a los préstamos para Financiar el Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV-1) (2009), el Proyecto Bajos de Chilamate-Vuelta Kopper (2010), Obras Estratégicas (2012) y la denominación para el Proyecto Binacional del Puente Sixaola (2013), actores internacionales incursionan en la obra vial nacional.

El Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una organización financiera internacional con sede en Washington, creada en 1959 tiene el propósito de financiar proyectos viales de desarrollo económico, social e institucional en América Latina. (Website Banco Interamericano de Desarrollo, tomado de <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>, consultado el 14 de noviembre de 2017)

Esta actor se encuentra relacionado con el Primer Contrato de Préstamo N°2007/OC-CR, Ley n°8757, y debido a que esta última norma es de carácter internacional, tiene rango superior a la legislación nacional, y por ello, el BID se encuentra facultado para imponer sus propias reglas del juego en la ejecución de obras viales, de ahí que las contrataciones para la ejecución de las obras viales se establecieron bajo las reglas de contratación del Banco, que únicamente estaban supeditadas a los principios constitucionales de contratación, así mismo, se impone una serie de normas en cuanto a desembolsos e informes financieros y de avance.

Necesario indicar, que si bien existe una serie de posibilidades de contratación, la contraparte en Costa Rica, que es una unidad ejecutora adscrita al Consejo Nacional de Vialidad, en cuanto a contratación de personal, se encuentra sujeto en gran parte a las reglas de la Autoridad Presupuestaria, Dirección General de Servicio Civil y Mideplan, en el caso de los recursos humanos, en cuanto a requisitos y salarios, en el caso de Mideplan, en cuanto a la estructura funcional de la unidad ejecutora.

Como lo habíamos indicado anteriormente, este actor influye decisivamente en la política en el tercer momento, debido a que se establece, que, con su participación, ya que así, con las reglas de desembolso, se construirán las obras viales siguientes: Mejoramiento de la Ruta Nacional No. 1, Sección Cañas – Liberia; Construcción de 3 pasos a desnivel en

la Ruta Nacional No. 1, Sección Cañas - Liberia: en Bagaces, Cañas, Liberia; Construcción de 18 puentes, Ruta Nacional No. 1, Sección Cañas – Liberia; Diseño y Construcción Intercambio de Paso Ancho y Mejoramiento, ampliación, y/o reconstrucción del sistema pluvial en la sección: Carretera de Circunvalación–Los Olivos-Sorobarú-Río María Aguilar; Diseño y Construcción de la Ruta Nacional No. 3, Sección: Intersección Pozuelo - Intersección Jardines del Recuerdo y Construcción de la Radial a La Abundancia - Ciudad Quesada.

Corporación Andina de Fomento (CAF)

El Banco de Desarrollo de América Latina, fue constituido en 1979 y está conformado por 17 países de Latinoamérica, y dos países europeos: España y Portugal, así como 13 banco privados de la región. “Promueve un modelo de desarrollo sostenible, mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado de América Latina. “ (Website Banco de Desarrollo de América Latina, tomado de <https://www.caf.com>, consultado el 19 de noviembre de 2017).

Como lo habíamos indicado anteriormente, con la participación de dicho actor, se construiría la carretera Proyecto Bajos de Chilamate-Vuelta Kooper.

Banco Centroamericano de Integración Económica

Con la suscripción del Contrato de Préstamo No. 2080 CONAVI/BCIE del 22 de abril de 2012, entra en la escena de la reorientación de la política el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), creado en 1960, que agrupa a los países centroamericanos, y tiene como fin promover la integración y desarrollo de los países de la región.

El BCIE, intervendría, mediante el desembolso, en los proyectos siguientes: Corredor vial Circunvalación Norte; Paso a desnivel Garantías Sociales; Paso a desnivel La Bandera; Paso a desnivel Guadalupe; Rehabilitación y ampliación del puente sobre el Río Virilla, Ruta Nacional No. 1; Duplicación del puente sobre el Río Virilla, Ruta Nacional No. 32; Duplicación del puente sobre el Río Virilla, Ruta Nacional No. 147, y Construcción del acceso a la Terminal de Contenedores de Moon, Ruta Nacional No. 257.

Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)

La UNOPS es una organización pública internacional de carácter intergubernamental, subsidiario de la Organización de Naciones Unidas (ONU), fundada en 1974 como parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a partir de 1995 es una organización independiente dentro de la ONU, de conformidad con la decisión de la Asamblea General, según Resolución 48/501, 1994.

En 2010, de conformidad con la resolución 65/176, 2010 de la Asamblea General de la ONU, se considera a la UNOPS como un recurso central en materia de gestión de adquisiciones y contratos, así como de obras públicas y desarrollo de infraestructura física, incluidas la capacitación.

(Website UNOPS, tomado de <https://www.unops.org/espanol/Paginas/Home.aspx>, consultado el 19 de noviembre de 2017).

En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ratificada por todos los países miembros de la ONU, UNOPS complementa las capacidades de los Estados en proyectos de interés nacional en materia de infraestructura, adquisiciones y gerenciamiento de proyectos. Actúa en la modernización de la gestión pública y apoya el manejo eficiente del presupuesto público de acuerdo con las estrategias de desarrollo de cada país.

UNOPS es corresponsable de los proyectos que implementa conjuntamente con sus asociados, quiénes generalmente son entidades públicas nacionales e internacionales. Los procesos liderados en apoyo a los países cumplen con todos los principios de administración pública de transparencia, equidad, integridad, libre competencia, publicidad, imparcialidad, ética, eficacia, eficiencia y respeto de los intereses nacionales. (WebSite Ministerio de Obras Públicas y Transportes, tomado de www.mopt.go.cr, consultada el 19 de noviembre de 2017)

De conformidad con la Carta Organización de Naciones Unidas y Acuerdos Provisionales ONU, Ley 142 del 29 de Setiembre de 1945 y la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de Naciones Unidas ONU, Ley 743 del 06 de Octubre de 1949, la UNOPS en materia de infraestructura vial nacional, puede realizar convenios con el Mopt y el Conavi, para llevar a cabo, bajo sus propios procedimientos las obras viales, lo que significa que puede contratar empresas para la realización de obras, así, como a los servicios

y consultorías pertinentes, sin sujetarse a la Ley de Contratación Administrativa, sólo a los principios constitucionales de lo mismo.

La UNOPS participa en las obras relacionadas con el Contrato de Préstamo No.2080 Conavi/BCIE del 22 de abril de 2012, que no es ley de la República, en tanto se encuentra regida por la competencia de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, N°7798, tales como el puente sobre el río Virilla en Lindora y viaductos en Circunvalación, así como con el Proyecto del Puente Binacional sobre el Río Sixaola, cuyo financiamiento principalmente proviene de una donación del Gobierno Mexicano.

El convenio con la UNOPS responde a una solución a las causas del problema de la infraestructura vial nacional, rígidos procesos de contratación de obras y servicios, enjambre normativo complejo y participación de entes públicos en las etapas de las rutas críticas de contratación y fiscalización de obras viales.

3.3.2. Multitud de actores en el Proyecto Puente Binacional sobre el Río Sixaola

A partir del “Convenio bilateral entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Panamá sobre cooperación para el desarrollo fronterizo y su anexo” (ley número 7518), del Proyecto Mesoamericano, de la constitución del fidecomiso del fondo de infraestructura para los países de Mesoamérica y el Caribe, de la constitución de la Unops y del memorándum de acuerdo suscrito entre el Consejo Nacional de Vialidad y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios Para Proyectos (Unops) referido a los servicios que han de ser proporcionados por esta entidad con respecto al proyecto “Estudios, diseño y construcción del puente binacional (Costa Rica y Panamá)”; se pueden identificar una serie de actores que interactúan en el proyecto del puente binacional sobre el río Sixaola, cada uno con sus competencias y recursos (Vásquez-Rodríguez, 2016).

En el proyecto existen una serie de actores, por su naturaleza binacional desde el Gobierno de México, que es el donante en el marco del Convenio bilateral entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Panamá sobre cooperación para el desarrollo fronterizo y su anexo” (ley número 7518).

En la Figura.4.09, se puede observar una heterogeneidad de actores, ya que se encuentran tres países participantes, que son Costa Rica, Panamá y México; los dos primeros como beneficiarios directos del proyecto y el último como donador de los fondos,

en el marco del proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, más conocido como Proyecto Mesoamérica, que fue el nombre que adoptó el Plan Puebla Panamá (PPP) desde 2008.

La UNOPS, juega un doble papel de intermediario y gestor en la administración, supervisión y ejecución del proyecto, el Banco Nacional de Comercio Exterior de México es el administrador del fidecomiso establecido para el Proyecto Mesoamérica.

Existe adicionalmente una serie de comisiones y entes públicos intervinientes, tanto del Gobierno de Costa Rica como el de Panamá, regulados en el marco Convenio bilateral entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Panamá, sobre cooperación para el desarrollo fronterizo, que, para el caso de Costa Rica, es la Ley 7518.

Con el convenio se pretende que Costa Rica y Panamá formulen y ejecuten proyectos en diversas áreas para el desarrollo económico y social de los países en materia fronteriza; y, a su vez, se brinden los espacios para la coordinación de los servicios fronterizos entre ambas naciones.

En la figura siguiente se pueden observar esos actores:

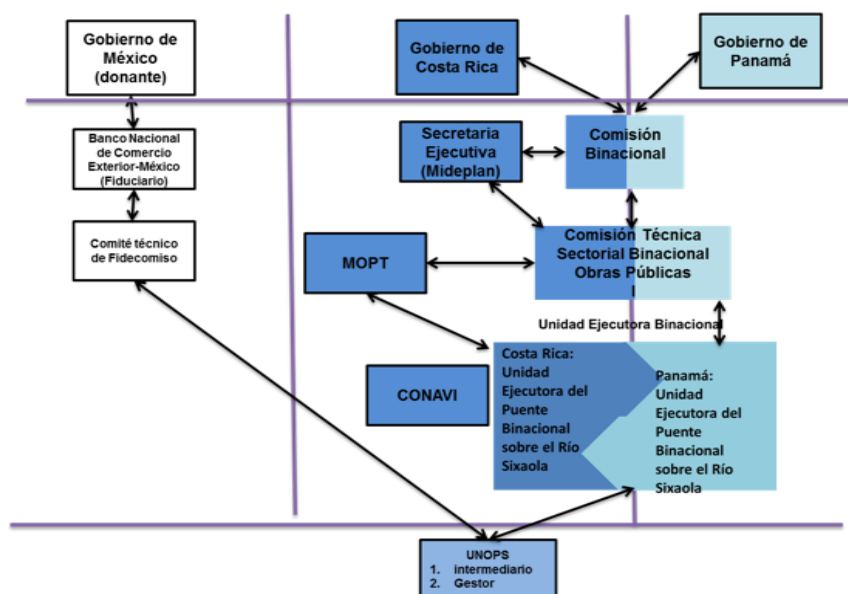


Figura.4.09 Actores y sus relaciona del Proyecto Puente Binacional sobre el Río Sixaola, 2015
Fuente: Vásquez-Rodríguez, 2016. Informe para la Creación de la Unidad Ejecutora del Proyecto Binacional sobre el Río Sixaola, Conavi, Costa Rica.

Este proyecto es una respuesta en la política pública, para brindar la infraestructura vial nacional necesaria, de dimensión binacional, especialmente en las fronteras terrestres, que conlleva a una compleja participación de actores de diversa naturaleza, nacional e internacional.

3.3.3. Un actor emergente: Las redes sociales

En el tercer momento de la política, emerge un actor importante, que no había existido ni en el primer ni el segundo momento de la política sino en el tercer momento en las dos administraciones de Liberación Nacional, Arias Sánchez 2006-2010) y la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), en que se popularizan: las redes sociales⁷¹.

Los empresarios, como son los medios de comunicación ni del gobierno, en el periodo de estudio, tenían control sobre las redes sociales, incluso esa libertad de expresión, les da un cierto atractivo para su uso (Castells, 2010, Herrera, 2013).

Las redes sociales han transformado la forma en que las y los ciudadanos, las autoridades y hasta las empresas, se comunican e interactúan (...) la llegada de Twitter, Facebook, MySpace, YouTube y otras plataformas similares, ha modificado la forma en que se conciben y procesan los ciclos de atención pública, los estándares de transparencia y rendición de cuentas, y la participación ciudadana directa (...). Las redes sociales han permitido liberalizar en mayor medida el flujo de información, permitiendo que cualquier persona con acceso a un dispositivo sencillo y una conexión a internet pueda proponer sus propios discursos. Esto ha generado una gran cantidad de efectos que tienen relación directa con los centros de poder público y privado. (Herrera, 2013, págs.2 y 14)

En el 2005 con la conectividad de banda ancha que ofrecía el país mediante el proyecto Red Avanzada del ICE, llegaron a expandirse conexiones en las empresas, lugares de ocio y hogares, comienza a existir las condiciones en Costa Rica, para que exploten la utilización de las redes sociales, lo que se acelera, a partir de los años siguientes, con la utilización de los teléfonos móviles (Chacón et al, 2018).

De conformidad con el estudio realizado por Unimer en el 2012 entre los habitantes del Gran Área Metropolitana, entre 12 y 75 años de edad, 1 millón de personas ingresaron a las redes sociales en ese año, existiendo un mayor ingreso entre personas más jóvenes, de

⁷¹ Las redes sociales con “servicios dentro de las webs que permiten al usuario 1) construir un perfil público o semi-público dentro de un sistema limitado, 2) articular una lista de otros usuarios con los que comparte una conexión y 3) visualizar y rastrear su lista de contactos y las elaboradas por otros usuarios dentro del sistema. La naturaleza y nomenclatura de estas conexiones suele variar de una red social a otra (Journal of Computer Mediated Communication, 2007, citado por Ureña, 2011, pág.12)

tal forma que entre las personas de 12 a 17 años el 95% ingresó a las redes sociales en ese año, de los 18 a los 24 años ingresó el 92, entre los 25 y 34 años lo hicieron el 89%, entre los 35 y 44 años el 87% y entre los 45 y 75 años el 65%, en promedio utilizaron las redes sociales 105 minutos al día. (Unimer, 2012).

Facebook en el 2010, era la red social más utilizada en el país, para ese año la utilizaban el 76% entre los habitantes del Gran Área Metropolitana, en el año 2012 el uso entre dichos habitantes era del 97% y para el 2014 fue del 94%, para ese último año el 24% utilizó Twitter y el 21% utilizó Instagram (Unimer, 2010, Unimer, 2012, Unimer, 2014).

En el 2012 la página de Facebook del Ministerio de Obras Públicas y Transportes tenía 7.393 seguidores, en ella se informaba sobre algunos aspectos relacionados con las actividades relacionadas con el transporte, entre ellas las obras viales nacionales.

Mediante las redes sociales, la ciudadanía, muchas veces cubierto por el vestido del anonimato, se convierte en un ciudadano-cliente crítico de la política de la infraestructura vial nacional, a través de ellas, se presentan inquietudes y algunas pocas ocasiones, las entidades públicas brindan respuesta.

Hacia el capítulo siguiente

El déficit de la formulación en la reorientación de la política, está relacionada con una brecha entre la hipótesis de la causalidad y la hipótesis de solución de la política, ya que no consideraron una serie de causas que generó el problema público de la deficiencia de la red vial nacional, y a su vez, no brinda solución a las causas identificadas, asimismo no se consideró que la reorientación de la política, se vería afectada por la interrelación con otras políticas públicas.

El déficit de formulación de la política, se explicará integralmente en el último capítulo; seguidamente entramos al análisis del déficit de implementación de la política, en que observaremos que el primer déficit (formulación) estará presente.

Seguidamente nos referiremos a la implementación de la política, especialmente al déficit de formulación de la misma, como causa del problema público de la deficiente obra vial nacional.

CAPITULO V

DEFICIT DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLITICA

La implementación de la política pública, en el periodo de estudio, tuvo lugar en cuatro administraciones, de dos partidos políticos, cada uno de ellos en forma sucesiva, responsables de la política, en los tres momentos de la política que ha definido en el capítulo anterior.

Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002), que llegó al poder mediante el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), le correspondió desde el primer mes de su Administración, en mayo de 1998, iniciar con la implementación de la política, misma que había sido oficializada mediante la Ley N°7798, por su antecesor José María Figueres Olsen en el último mes de su mandato.

Rodríguez Echeverría en su Programa Nacional de Desarrollo, promulgaba una red vial nacional desarrollada mediante la figura de la concesión de “obra pública”, en combinación con la construcción, conservación y mantenimiento de carreteras a cargo de empresas privadas contratadas por el Estado, en un escenario de restricción del gasto público.

En último año de esa Administración, la política pública tuvo su primera modificación, con la incorporación del Lanamme como fiscalizador de la calidad de la red vial nacional y la redefinición del fondo vial nacional, según Ley N°8114.

A Rodríguez, le sucedería en el poder Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006), que llegaría al poder, también mediante el PUSC, durante su Administración, se

continuaría con el segundo momento de la formulación de la política, en un escenario de restricción del gasto público, con tendencias a la concesión de obras públicas.

Luego la implementación de la política, estaría a cargo de dos administraciones del Partido Liberación Nacional, la de Oscar Arias Sánchez (2006-2010), en su segundo mandato y el de Laura Chinchilla Miranda (2006-2010), en ellas, tendría fin el segundo momento de la formulación de la política e iniciaría el tercer momento, con la gestión de préstamos de organismos financieros internacionales, así como de China, para el financiamiento de obra pública, a su vez, un aumento en los ingresos del Fondo Vial Nacional.

El presente capítulo se subdivide en dos, que serían los siguientes:

- Implementación de la política en las dos administraciones del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) (mayo 1998-mayo 2006).
- Implementación de la política en las dos administraciones del Partido Liberación Nacional (PLN) (mayo 2006-mayo 2014).

Con la administración Arias Sánchez, se pone fin, a un periodo de poco más de 20 años, 15 antes de la reorientación de la política, y 8 con dicha política, en que los recursos financieros para la infraestructura vial nacional no se garantizaron.

Aunque había existido un acuerdo político, plasmado en la Ley 7798, de garantizar los recursos financieros para el “Fondo Vial Nacional”, el mismo fue incumplido por las dos administraciones del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) (1998-2006), lo que se corrige en la Administración Arias Sánchez (2006-2010), con el giro de todos los recursos, que de conformidad a esa ley correspondían.

Subcapítulo 1. Implementación de la política en las dos administraciones del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) (Mayo 1998-Mayo 2006)

En el primer mes de la Administración Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002), que había llegado al poder mediante el Partido Unidad Social Cristiana se inicia la implementación de la política, con el rige de la Ley de Creación del Conavi, vigente a partir del 29 de mayo de 2018.

La situación de la red vial nacional al inicio de la implementación de la política, en octubre de 1998, se agravó por las secuelas del Huracán Mitch, que azotó al país en esa época, y dejaron pérdidas en la red vial nacional por más de 6000 millones de colones de ese entonces.

En el momento de iniciar labores el Conavi, el Ministro de Obras Públicas y Transportes de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) era el Ing. Rodolfo Méndez Mata, que presidiría ese Ministerio hasta el año 2000.

Méndez Mata, había sido el diputado de oposición, como representante del Partido Unidad Social Cristiana en la Administración Figueres Olsen (1994-1998), que había elaborado una segunda versión del proyecto inicial de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad y lideró en la Asamblea Legislativa la aprobación de esa Ley, mediante el que se reorientaría la política, y le correspondería, ahora como Ministro de Obras Públicas y Transportes organizar el Conavi que estaría adscrito al Ministerio.

En el último año de la Administración Rodríguez, el 09 de julio de 2001 el Lanamme asume la fiscalización de la calidad de la Red Vial Nacional y se reconstituye el Fondo Vial Nacional, según Ley 8114, el país tiene 7.364 kilómetros de red vial nacional, el 53% de la misma se encontraba en buen estado⁷², 664.563 vehículos automotores, de las que 88.526 eran motos o similares y 3,99 millones de habitantes.

En el periodo de transición se organizó lentamente el Consejo Nacional de Vialidad, quedando pendiente la reorganización del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, lo que provocó una indefinición de las competencias entre ambos entes públicos, e inicia la participación privada en la toma de decisiones relacionadas con la política, a través de los miembros del Consejo de Administración del Conavi, que son los representantes de la UCCAEP y de la Asociación de Carreteras y Caminos, asimismo se le brinda participación a los gobiernos locales mediante el representante de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.⁷³

⁷² El evaluador de la calidad de la red vial nacional, antes del 2001 era el Mopt, posteriormente a esa fecha es Lanamme, al utilizar una metodología de investigación diferentes ambos actores, existe una cierta incertidumbre al comparar datos antes y después de ese periodo.

⁷³ El Consejo de Administración del Conavi, tiene una relación 3/7 (tres miembros pertenecen al Sector Privado), 1/4 (un miembro a la Asociación Nacional de Gobiernos Locales) y 3/7 (tres funcionarios públicos).

Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006), llega al poder, al igual que Rodríguez, mediante el Partido Unidad Social Cristiano (PUSC), le correspondería dar continuidad a la implementación de la política, con una redefinición del Fondo Vial Nacional y un nuevo actor preponderante Lanamme el Fiscalizador de la calidad de la Red Vial Nacional, de conformidad con la modificación de la política, que había sucedido en Julio de 2001, con la Ley 8114.

Durante toda la Administración Pacheco, la política infraestructura vial nacional, se afectaría por una negación del Ministerio de Hacienda, de girar al Conavi, los recursos provenientes de la Ley N°8114, que había reformulado el Fondo Vial Nacional, en un panorama de restricción del gasto público.

Dos fuertes hechos de la implementación, la primera se encuentra relacionada con el inicio de la reorientación de la política, ya que como estudiaremos seguidamente, se tardó toda una Administración, la de Rodríguez Echeverría (1998-2002), para organizar al Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), ente ejecutor de la política, que había nacido con ella, trasladar recursos y proyectos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt⁷⁴) y del Consejo de Seguridad Vial (Cosevi⁷⁵) al Consejo Nacional de Vialidad (Conavi⁷⁶), según se había dispuesto, al transformarse, en materia de red vial nacional, el Estado de uno “constructor” a uno “contratista”, y luego se tardó toda la Administración Pacheco de la Espriella, en consolidar el Fondo Vial Nacional, con los recursos reales, provenientes de su principal fuente de ingresos, un porcentaje del impuesto único de los combustibles, según lo había dispuesto la Ley N°8114, lo que logra al inicio de la siguiente administración, la de Oscar Arias Sánchez (2006-2010).

En las dos administraciones del Partido Unidad Social Cristiano, la red vial nacional crece en 74 kilómetros, alcanzado un total de 7.500 kilómetros, la población aumenta en

⁷⁴ El Mopt, con la reorientación de la política, en 1998, se transforma en el ente rector de la política de infraestructura vial nacional, dejando la construcción, conservación y mantenimiento de la red vial nacional, que pasa a Conavi.

⁷⁵ Con la reorientación de la política, en 1998, el Cosevi se transforma, al trasladar algunas de sus competencias al Conavi, como es el caso de la recaudación de peajes y la canalización de los recursos hacia obras viales, que algunas veces se licitaban en ese Consejo, como se ha indicado en los capítulos I y IV

⁷⁶ Con la reorientación de la política, mediante Ley 7798 de 1998, nace el Conavi, como ejecutor, como se ha indicado en los capítulos I y IV.

un 11%, pasa de 3.23 millones a 4.27 millones, la flota vehicular crece un poco más del 18.75%, al pasar de 594.148 a 705.546 vehículos, y el estado de la red, pasa de estar buena el 10% de la misma a un 28.6%.

El subcapítulo está conformado por los temas siguientes:

- i. Contexto de la implementación de la política
- ii. Planes de largo y mediano plazo
- iii. Implementación del acuerdo político administrativo (APA)
- iv. Planes quinquenales
- v. Planes de corto plazo y presupuesto
- vi. Gestión
- vii. Programa de Conservación Vial
- viii. Programa de Construcción Vial
- ix. Consideraciones sobre la hipótesis de intervención
- x. Incumplimiento del acuerdo de financiamiento de la política
- xi. Consideraciones sobre el objetivo de la política
- xii. Evaluación de la política

1.1. Contexto de la implementación de la política

La implementación⁷⁷ de la política pública de la infraestructura vial nacional en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y en la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), se contextualiza en el nuevo estilo nacional de desarrollo⁷⁸, protagonizada por el protagonismo creciente del mercado frente al Estado, y concordante con ello la apertura del mercado nacional al internacional, de ahí, que fue afectada por políticas y acciones públicas de dicho período, como fue la política pública de la restricción del gasto público, pero también por eventos naturales, como fue el Huracán Mitch, que afectó negativamente la red vial nacional.

⁷⁷ Las razones por las que se hace referencia al contexto en la política pública, se expuso en el subcapítulo 1 del capítulo IV.

⁷⁸ La justificación y la caracterización del nuevo estilo nacional de desarrollo, para contextualizar la política, se desarrollo en el capítulo II y III, y se analizó en el subcapítulo I del Capítulo IV, por lo que se hace referencia, en lo esencial, que afecta el desarrollo de la implementación.

1.1.1. El nuevo estilo nacional de desarrollo

En la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) el país continúa por la senda del nuevo estilo nacional de desarrollo, que se había iniciado en la Administración Monge Álvarez (1982-1986), caracterizada por el protagonismo de lo privado sobre lo público, al igual que la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006). (Rovira-Mas, J, 2004, Garnier, L, 2010)

Ambas administraciones son herederas inmediatas de la Reforma del Estado que había realizado la Administración Figueres Olsen (1994-1998), mediante el que los entes públicos se habían transformado, con el propósito de incorporar representación privada en las juntas directivas de varias instituciones autónomas, semiautónomas o adscritas (Vásquez-Rodríguez, 2008), lo que sucedió con el Conavi, actor ejecutor de la.

De conformidad con el nuevo estilo nacional de desarrollo en dichas administraciones se llevan a cabo acciones para disminuir el protagonismo del Estado, y dar paso al mercado, como fue la restricción del gasto público, la eliminación de una serie de impuestos a la exportación, acciones para romper el monopolio de las telecomunicaciones y seguros, desconcentración de los servicios de salud, (hospitales y clínicas), la concesión de los aeropuertos internacionales, se impulsó el proceso de concesión de la Carretera San José-San Ramón, se avanzó en la construcción de la Autopista a Caldera con miras a su concesión, se realizaron estudios para concesionar proyectos viales en parte de la red vial nacional de Limón y Cartago, se firmaron tratados de libre comercio con Canadá y Chile, y se iniciaron los procesos para suscribir otros contratos. Se daría continuidad a obras de larga data, como el Complejo de la Costanera Sur, y la denominada “Carretera Nueva a San Carlos”.

Las obras viales fueron construidas, conservadas y mantenidas bajo el concepto de “Estado Contratista”.

En este periodo creció la demanda de los servicios de la red vial nacional, misma que estaba influida por el Nuevo Estilo de Desarrollo, con rumbo cada vez mayor del mercado nacional al internacional, en tanto la oferta del servicio permaneció constante,

esto último debido a que la red nacional entre 1998 y el 2005, creció en 74 kilómetros, pasando de 7.426 kilómetros a 7.500 kilómetros.

En cuanto a la demanda de los servicios de carretera nacional, el país cada vez tenía más vehículos que utilizaban la red vial nacional, así como personas que habitaban en Costa Rica, y los turistas que ingresaban, como puede observarse en la Tabla.5.01, el crecimiento de la flota vehicular entre 1998 al 2003, creció en un 18.75%, la población en un 31.83%, los turistas extranjeros en un 78.8%, la exportaciones crecieron en un 7.83% y las importaciones en un 14.65%, lo que demuestran un dinamismo en el comercio exterior, lo que se puede observar en la Tabla.5.01.

Tabla.5.01.
Costa Rica: Vehículos inscritos, población, turistas extranjeros, kilómetros de red vial nacional, importaciones y exportaciones en millones de dólares, 1998-2005

Año	Vehículos	Millones de colones		Ingreso de turistas a Costa Rica	Población de Costa Rica	Red vial nacional
		Exportación	Importación			
1998	594.148	5.568	6.247	942.853	3.234.133	7.426
1999	612.300	6.714	6.351	1.031.585	3.622.171	7.426
2000	641.302	5.931	6.338	1.088.075	3.958.931	7.426
2001	664.563	5.059	6.570	1.131.406	4.019.723	7.426
2002	689.763	4.832	6.388	1.113.359	4,063,000	7.429
2003	728.421	5.339	7.050	1.237,948	4,136,199	7.542
2004	705.975	5.813	6.834	1.452,926	4,299,246	7.500
2005	705.546	6.004	7.162	1,679,051	4,263,513	7.502

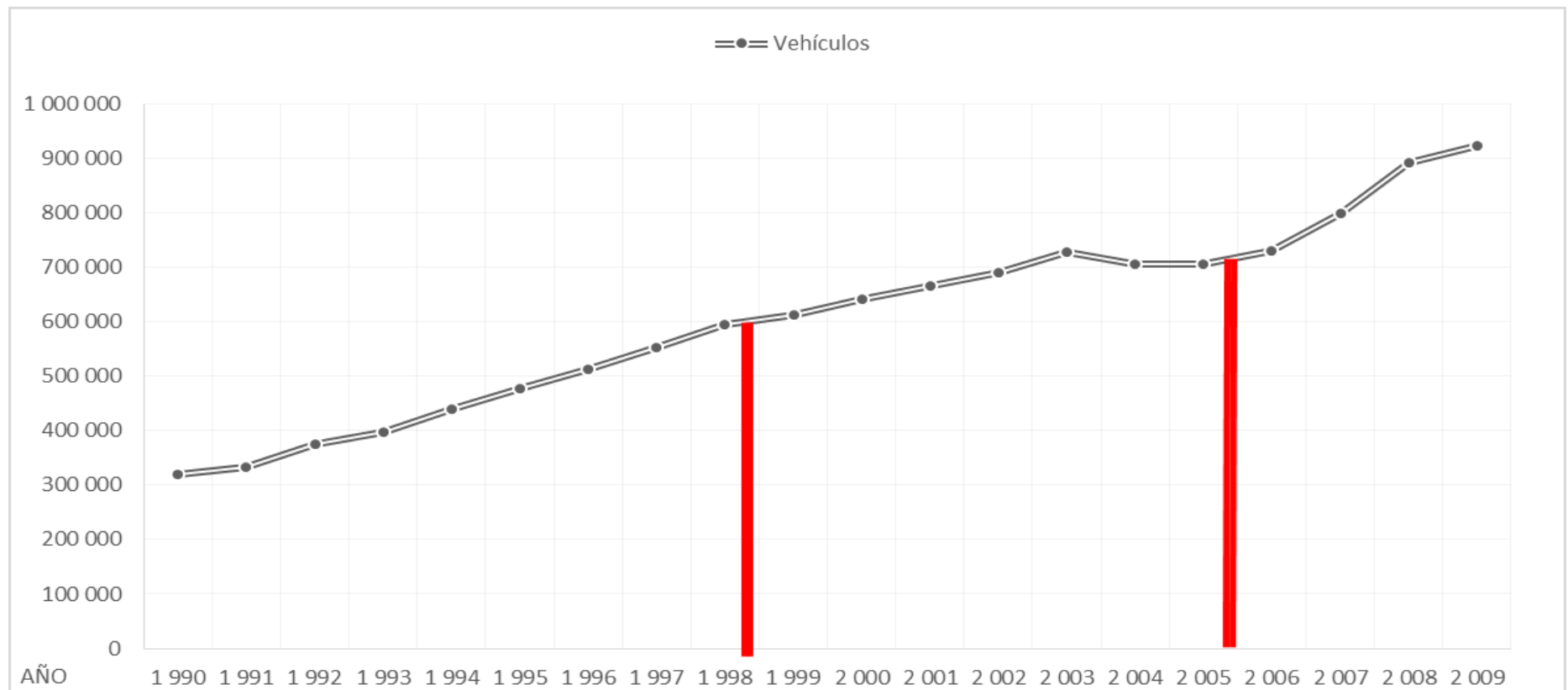
Fuente: Construcción del investigador a partir de datos del Ministerio de Hacienda, de la Promotora de Comercio Exterior, de la Dirección de Planificación Sectorial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Como se puede observar en la tabla anterior, de 1998 al año 2005, la red vial nacional se mantuvo en el mismo tamaño, cuando el número de vehículos, exportaciones e importaciones, turismo extranjero y población aumentó, es decir los requerimientos de la red vial aumentaron, mientras la misma se mantuvo estática.

Los datos de la tabla en mención, es necesario compararlos, con la década anterior y la totalidad de la década, después del cambio de siglo, como se puede observar en el

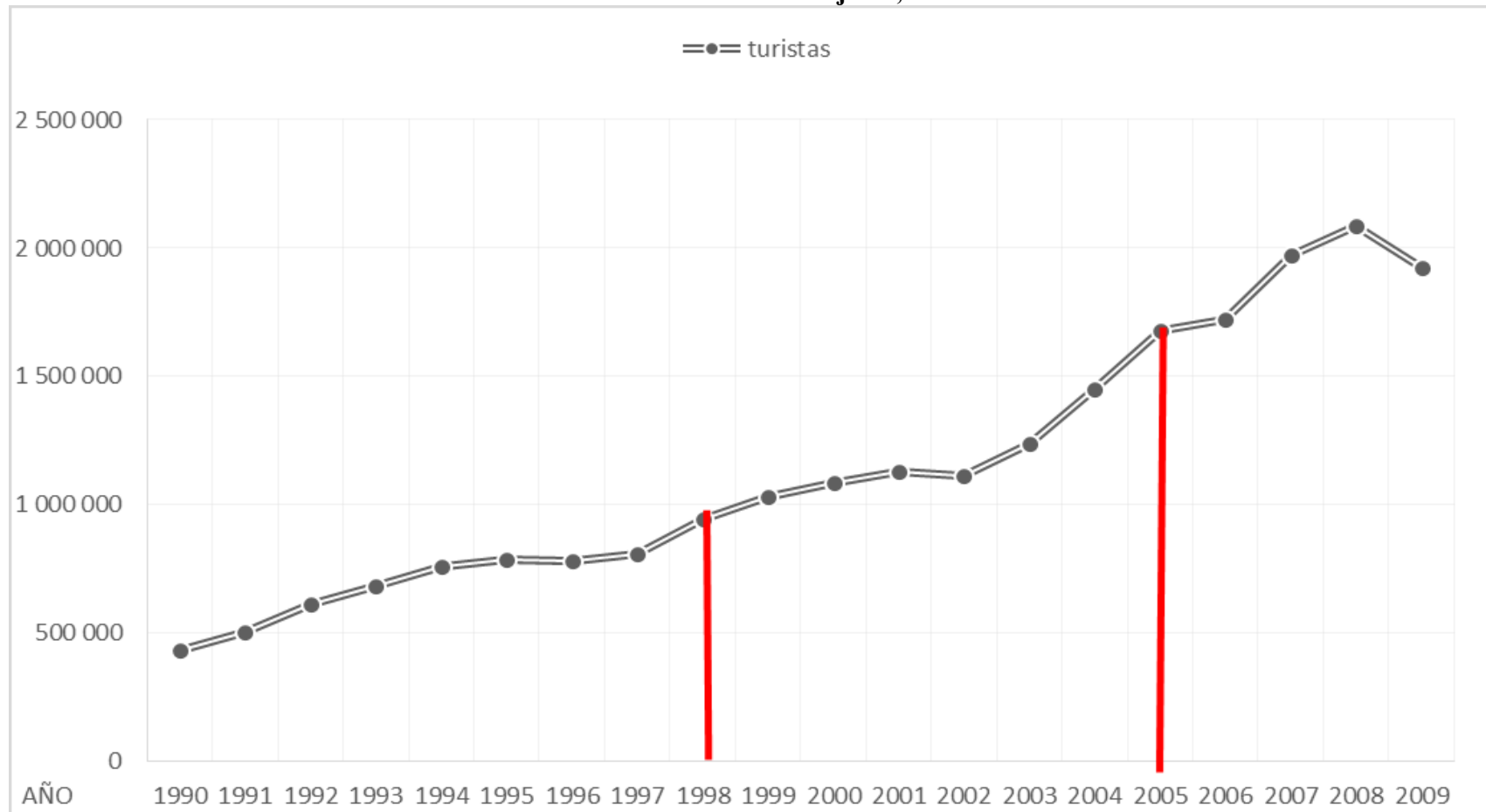
Gráfico.5.1. En la década de los noventa la flota vehicular crece en un 92% y en la década siguiente en un 45%, en las dos administraciones del PUSC, de 1998 a 2005 creció en un 19%. Tenemos entonces que los requerimientos de la red vial nacional, en cantidad de vehículos, fue mayor antes de la reorientación de la política, de lo que lo es en la década siguiente, experimentada la flota vehicular una disminución en los últimos años del Gobierno de Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006).

Gráfico.5.1.
Costa Rica: Vehículos Inscritos, 1990-2009



Fuente: Construcción del investigador a partir de datos de la Dirección de Planificación Sectorial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Gráfico.5.2.
Costa Rica: Turistas Extranjeros, 1989-2009



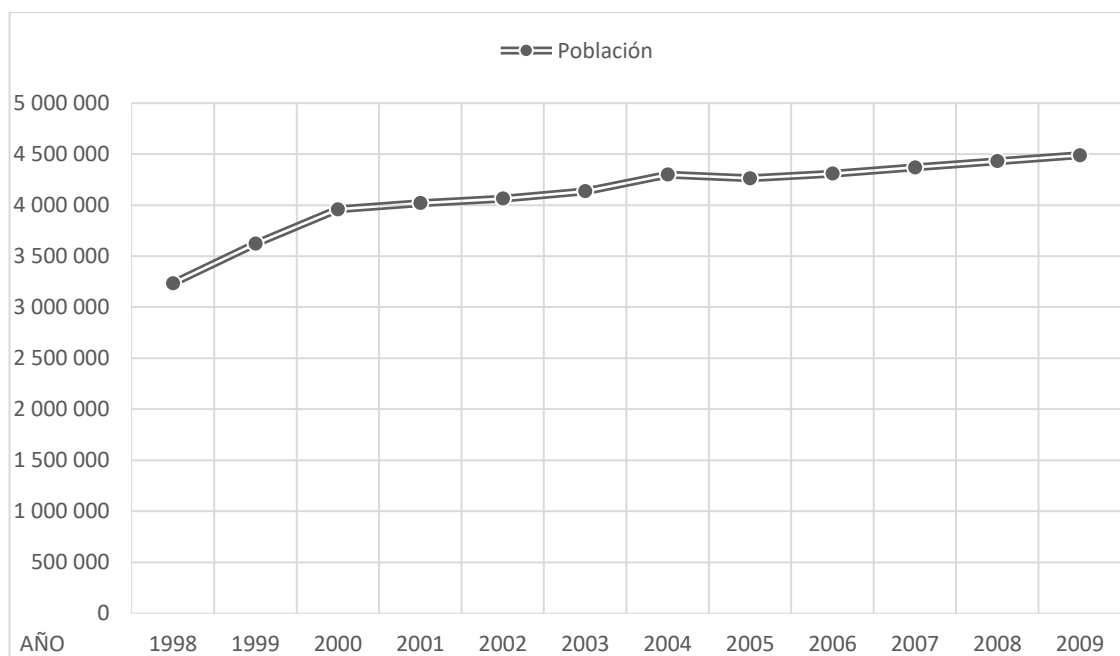
Fuente: Construcción del investigador a partir de datos del Instituto Costarricense de Turismo (ICT)

En la Administración Arias Sánchez (2006-2010), la flota creció en un 30%, cuando en las dos administraciones pasadas, las del PUSC, crecería en un 19%.

En la década del noventa el ingreso de turistas extranjeros al país, se incrementa en un 138%, y en la década siguiente en un 81%, entre 1998 y el 2005, ese incremento fue del 78%, disminuyendo la cantidad de turistas en el último año de la Administración Arias Sánchez, en dos décadas el país, pasa de recibir 453 mil turistas a un poco más de 2 millones, lo que incrementa sustancialmente los requerimientos de la red vial nacional, en tanto todos ellos, transitan por esa red, y por otro lado el tamaño de la red vial nacional, permanece en esos dos décadas prácticamente invariable.

La población en Costa Rica, tuvo un crecimiento del 14% entre el 2000 y el 2009, como se puede observar en el Gráfico 5.3, el crecimiento no fue tan abrupto como el crecimiento de la flota vehicular o el turismo, pero al permanecer la red vial nacional en el mismo tamaño, entonces tenemos un parámetro de mayor requerimiento de movilidad vial.

Gráfico.5.3.
Costa Rica. Población 1998-2009



Fuente: Instiuto Nacional de Estadística

Para el periodo 1998-2005 el número de accidentes aumentó al pasar de 51.493 accidentes en el año de 1998 a 57.234 accidentes en el año de 2006, el número de lesionados en esos accidentes también aumentó para ese mismo periodo de 13.647 lesionados en 1998 a 20.730 lesionados en el 2005, el número de muertes creció abismalmente de 1998 al año 2001, al pasar de 324 muertos a 438 muertos en el sitio del accidente, lo que disminuyó al año 2005, con 301 muertes reportadas. En dicho periodo la flota vehicular creció en un 19%, al comparar el número de accidentes por cada 1000 vehículos, observamos una leve disminución de 108 accidentes por cada 1000 vehículos en el año 1998 a 83 accidentes por cada 1000 vehículos en el año 2005, el número de lesionados por cada 1000 vehículos se mantuvo prácticamente igual, en promedio 29, y el número de muertes disminuyó levemente de 0.68 muertes por cada 1000 vehículos en 1998 a 0.44 muertes por cada 1000 vehículos en el año 2005, como puede observarse en la Tabla.5.02.

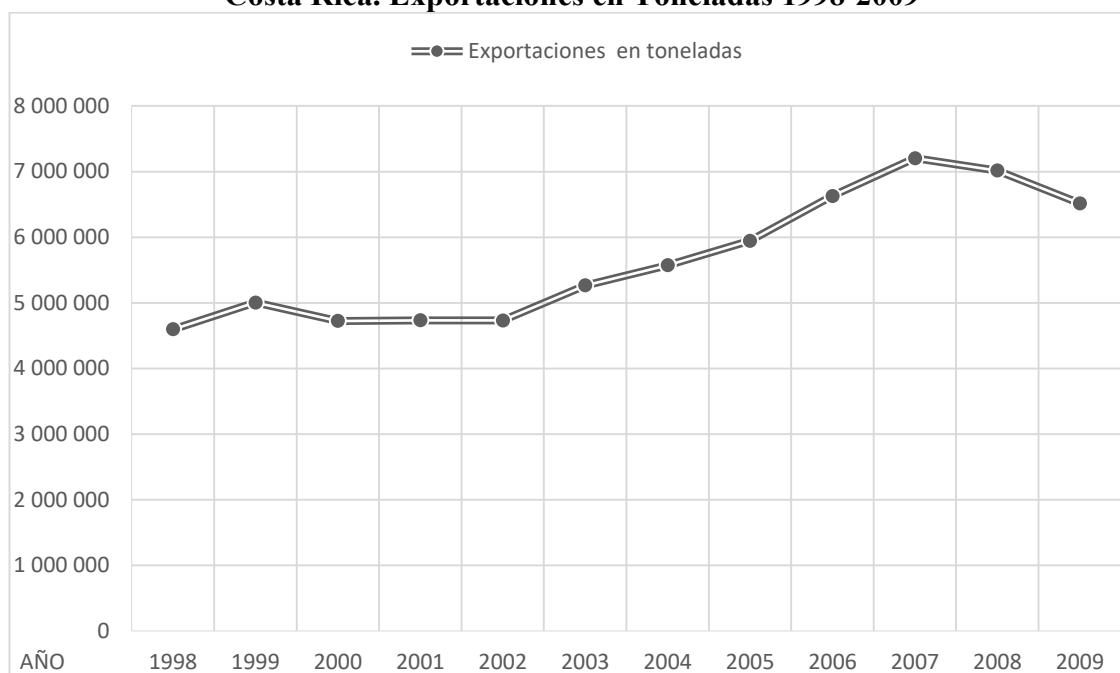
Tabla.5.02.
Costa Rica: Lesionados, muertos “in situ” y accidentes en carretera, 1998-2005

Año	Lesionados	Muertes “in situ”	Accidentes	Lesionados	Muertes “in situ”	Accidentes
				Accidentes por cada 1000 vehículos		
1998	13,647	324	51,493	29	0.68	108
1999	14,554	305	57,234	28	0.60	112
2000	16,069	336	59,496	29	0.61	108
2001	17,114	438	52,308	29	0.74	88
2002	17,270	397	58,380	28	0.65	95
2003	17,370	363	53,881	27	0.57	84
2004	19,627	321	52,362	30	0.48	79
2005	20,730	301	57,129	30	0.44	83

Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes

En la década las exportaciones crecieron en un 40%, al pasar de 4.723.746 toneladas en el 2000 a 6.515.243 toneladas en el 2009, sólo del año 2008 al 2009 disminuyeron, en las dos administraciones del PUSC, las exportaciones crecieron en un 30%. Las exportaciones de expresan en toneladas, y no en dólares, en tanto es el peso, la variable importante, ya que ilustra el aumento de la cantidad de exportaciones, que se requieren mover por la red vial nacional.

Gráfico.5.4.
Costa Rica. Exportaciones en Toneladas 1998-2009



Fuente: Construcción del investigador, a partir de los datos de PROCOMER.

Entonces el crecimiento del servicio de la red vial nacional, estaba muy por debajo del crecimiento de la exportación, la importación, el turismo y la flota vehicular, en los primeros 8 años de la reorientación de la política, adicionalmente la seguridad en la carretera no mejoró en ese periodo, salvo una leve disminución de muertes en “in situ”.

La política pública no cumplió entonces entre 1998-2005 con los requerimientos del nuevo estilo nacional de desarrollo.

1.1.2. Política de restricción del gasto público.

Una de las causas principales del problema público de la infraestructura vial nacional que, en 1998, que provocó la reorientación de la política pública fueron los insuficientes ingresos con que se contaban para la construcción, reconstrucción, conservación y mantenimiento de la red vial nacional, razón por lo que se estableció un fondo vial nacional, con una serie de impuestos específicos que garantizarían la sostenibilidad financiera de la política.

En el año de 1999 debido a las restricciones del gasto público en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), desde el Ministerio de Hacienda no se transfirió al Conavi los fondos correspondientes a la red vial nacional, los que estaban siendo canalizadas en ese año a otros programas (Conavi, 2000, folio 206), lo que también sucedió en la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006).

En 1998 el Ministerio de Hacienda dejó de girar al Conavi 1,500 millones de colones, en 1999 esa suma alcanzaría los 14.289 millones, en el año 2000 sería de 27,159 millones y el 2001 esa sumaría llegaría a 7.621 millones.

En total al año 2001 y acercándose a la finalización de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), no se habían transferido al Fondo Vial Nacional cerca de 50 mil millones de colones, los que fueron destinados a otros fines. (Solís-Murillo, 2017).

En el último año de la Administración Rodríguez Echeverría, en julio de 2001, se había aprobado la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N° 8114, que reformó una serie de leyes en materia tributaria, entre ellos lo relacionado con el Fondo Vial Nacional. Mediante este cuerpo normativo, se había dispuesto que un porcentaje del impuesto de los combustibles sería destinado a la red vial nacional.

Pese a la nueva normativa de financiamiento del Fondo Vial Nacional, durante toda la Administración de Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006), no se giró la totalidad de los dineros al Conavi, para la Administración del Fondo Vial Nacional, en monto muy similar al de la Administración Rodríguez Echeverría.

El Banco Interamericano de Desarrollo, indicaba en el 2006, sobre la Administración Pacheco lo siguiente:

la reducción del déficit fiscal ha sido obtenida no solamente a través de la disminución del gasto corriente, sino principalmente sacrificando la inversión pública; aún prevalece un acervo elevado de la deuda pública; y el pago de intereses compromete más de la cuarta parte del gasto del gobierno central. Al estar relacionada con una menor inversión pública, esta fragilidad fiscal afecta la prestación de los servicios públicos. (BID, 2006, pág.iii)

Entonces, ambas administraciones del Partido Unidad Social Cristiana, sacrificaron la inversión pública, en especial la de la red vial nacional, para mantener un déficit fiscal aceptable.

Esta estrategia la de sacrificar infraestructura vial nacional, tomando los recursos del Fondo Vial Nacional para otros programas, es similar el desfinanciamiento de la red vial nacional de la década de los ochenta y noventa, que provocó, junto con otros factores, el problema público de la deficiente red vial nacional, que la reorientación de la política, pretendía solucionar, ocho años después de la implementación de la política, nos encontramos entonces con una situación muy parecida.

1.1.3. Efectos del Huracán Mitch

Durante la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) en octubre de 1998, en el mismo mes que se conformó el primer Consejo de Administración del Conavi el país fue azotado por el Huracán Mitch, que afectó considerablemente al país en todos los campos, incluyendo la deteriorada red vial nacional, que antes del evento, únicamente el 10% se encontraba en buen estado.

740 kilómetros de superficie de la red asfaltada de carreteras y caminos, 1.200 kilómetros de superficies lastradas, 126 puentes y 1000 alcantarillas, de los cuales gran parte correspondieron a la carretera interamericana, fueron la se cuenta en la red vial nacional que dejó el Huracán Mitch, las pérdidas fueron calculadas a dólares de 1999 en 16.5 millones de dólares (Cepal,1999).

En la Tabla.5.03 se puede observar la cuantificación de los daños por provincia causados en la red vial nacional por parte del Huracán Mitch.

Tabla.5.03.
Infraestructura vial nacional afectada por el Huracán Mitch, con estimación de pérdidas en colones

	Caminos con derrumbes y deslizamientos	Puentes Dañados	Alcantarillas Dañadas	Diques y muros de contención dañados y causas	Estimación de daños (Millones de colones de 1999)
Total	515	126	1421	85	6420
San José	158	26	991	26	986
Alajuela	55	5	64	3	235
Cartago		2		3	120
Heredia	10	2			66
Guanacaste	39	17	217	23	959
Puntarenas	253	74	149	30	4056

Fuente: Cepal, 1999, pág.26

Entonces, tenemos que, al momento de la reorientación de la política en mayo de 1998, únicamente el 10% de la red vial nacional estaba en buen estado, y en octubre de ese mismo año se deterioraría aún más por los efectos del Huracán Mitch, con pérdidas en infraestructura vial nacional de 6.420 millones de colones.

De ahí, que un evento natural, afectó el inicio de la implementación de la política, en tanto deterioró, a nivel mayor, la red vial nacional, es decir el problema público que pretendía resolver la política que era la deficiente red vial nacional se agravaría.

El deterioro de la red vial nacional producto del Huracán Mitch tuvo que cubrirse con los primeros ingresos del Fondo Vial Nacional en 1999.

1.2. Planes de largo y mediano plazo.

Durante las dos administraciones de Partido Unidad Social Cristiano (PUSC), existieron los planes de largo y mediano plazo siguientes:

- i. Plan Nacional de Transporte, 1995-2010.
- ii. Plan Nacional de Desarrollo Humano, 1998-2002.
- iii. Plan Nacional de Desarrollo “Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez”, 2002-2006.
- iv. Plan Quinquenal 2000-2004, y los siguientes, que se ajustan cada año.

Los programas de corto plazo y el presupuesto siguientes:

- v. Programas anuales operativos del Conavi del 2000 al 2005.
- vi. Presupuestos anuales del Conavi de 1998 al 2005.

En la Figura.5.01 se puede observar la secuencia de los planes de largo y mediano plazo, que interactúan con la programación y el presupuesto, primero del Mopt y luego del Conavi, que contenían la ejecución de los proyectos viales.

Al momento de iniciar la reorientación de la política pública, se encontraban vigentes el Plan Nacional de Transporte, 1995-2010, el Programa Anual Operativo (MOPT) de 1998 y el Presupuesto del Mopt de 1998, luego se aprobaron los planes de desarrollo de la Administración Rodríguez Echeverría y Pacheco de la Espriella, el plan

quinquenal del 2000, y los que se ajustan cada año en la Administración Pacheco, los presupuestos anuales del Conavi de 1999 al 2005, y los PAOS del Conavi, del 2000 al 2005.

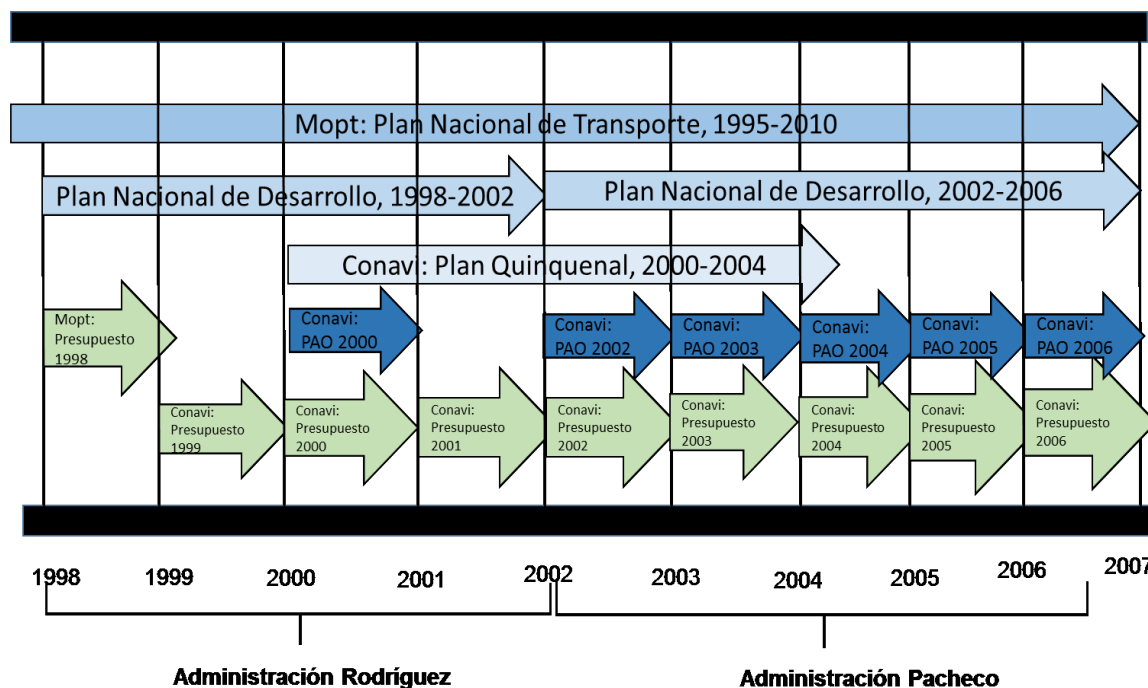


Figura.5.01. Planes de largo y mediano plazo, programas y presupuestos, vigentes en el primer momento de la reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional.

De la revisión de los libros de actas del Consejo de Administración del Conavi, del primer momento de la política, se pudo constatar que no existió un programa de transición entre una política y otra, por lo que eventos propios de dicho proceso, fueron asumidos sin ninguna previsión, incluso improvisadamente, tomándose decisiones en el momento en que se presentaban los requerimientos de la nueva política, lo que se hizo siempre tardíamente, esta situación se evidencia con la formación de la novel institución el Conavi, que tendría una estructura medianamente constituida hasta el año 2001, tres años y seis meses después de la reorientación de la política.

Lo anterior evidencia una cultura de improvisación entre los funcionarios del MOPT, que les correspondió asumir esa transición, pero a su vez, como la burocracia constituida en ese ministerio, no le era de interés, la nueva política, que no era afín a intereses propios de su estructura burocracia, como la pérdida de un estado de confort y

así como el protagonismo en lo público (Vásquez-Astorga, 2016), pero también demuestra inicialmente que la infraestructura vial nacional, pese a la reorientación de la política, no era prioridad al inicio y durante la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002). No podríamos señalar la falta de conocimiento o experiencia, en materia vial o en las relaciones entre los actores controladores del Estado de Costa Rica, en tanto los funcionarios del Mopt responsables, eran funcionarios con muchos años de experiencia, incluyendo al Ministro Ing. Méndez Mata, que, para ese entonces, había sido diputado, Ministro de Hacienda y Ministro de Obras Públicas y Transportes, y uno de los actores principales del Partido Unidad Social Cristiana, que en ese momento constituía una de las dos fuerzas políticas del país, además el primer Director Ejecutivo del Conavi Ing. José Chacón Laurito, que desempeñó el puesto hasta el primer año de la Administración Pacheco de la Espriella, era un funcionario, en esa fecha, con amplia experiencia en la dirección superior del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

1.2.1. El Plan Nacional de Transporte, 1995-2010. Red Vial Nacional

El Plan Nacional de Transportes, había sido elaborado en 1991, pero se actualizó en 1995, momento en que la red vial nacional se encontraba en el peor momento de conservación y mantenimiento, en tanto únicamente el 10% de la misma se encontraba en buen estado.

El Plan Nacional de Transporte, 1995-2010 (PNT 1995-2010), no fue actualizado en el 1998 ni en 1999, con la reorientación de la política ni con el deterioro que sufrió la red vial nacional por Huracán Mitch de ese mismo año, ni a lo largo de la Administración Rodríguez Echeverría y Pacheco de la Espriella, incluso el mismo era desconocido para los mandos medios del Consejo Nacional de Vialidad (Solís-Murillo, 2017, Moreira-Sandoval, 2016).

De conformidad con el inventario de carreteras de 1994-1995, Costa Rica contaba en ese entonces con una red vial nacional de 7.391 kilómetros, de las que 3.971 kilómetros eran de pavimento, 3.288 kilómetros eran de lastre y 132 kilómetros de tierra, a su vez contaba con 1200 puentes, de los que 652 eran de acero, 181 de concreto y 104

de madera, además de 91 pasos superiores, 2 pasos inferiores, 26 alcantarillas de concreto y 11 alcantarillas de acero corrugado.

En el Plan Nacional de Transporte, 1995-2010 (PNT 95-10), el país se dividió en seis regiones, que a su vez se fraccionaban en 20 zonas, las que eran subdivididas por “secciones de control” con una longitud de 1 a 40 kilómetros.

En el Cuadro.5.01, se pueden apreciar las principales políticas relacionadas con la red vial nacional, en que destacan que desde el año 1995 se había establecido que la rehabilitación y conservación vial eran prioridad sobre la obra nuevo, y que para tal efecto se crearía un Fondo de Conservación Vial a cargo de un Consejo de Conservación Vial, que en el momento de la aprobación de la Ley 7798 pasó a denominarse “Consejo Nacional de Vialidad”.

En el Cuadro.5.01, se recupera lo que el Plan Nacional de Transportes (1995-2010), considera que es una política para la red vial nacional, obsérvese que sólo el primer enunciado, podría considerarse una política estratégicas, ya que establece que se dará prioridad a la conservación y mantenimiento vial, el que se llevará a cabo con recursos propios, pero los demás enunciados, a lo sumo son actividades por ejecutar por parte del Mopt, pero a pesar de ello, ese plan, las denomina política.

El primer enunciado, a partir de 1998, se encuentra desfasado, en tanto la Ley 7798, estableció, que la conservación y mantenimiento vial, se realizará a través de contrataciones con empresas privadas, lo que estará a cargo del Conavi, y no del Mopt.

Cuadro. 5.01.

Costa Rica: Las denominadas “políticas “de la red vial nacional del Plan Nacional de Transportes 1995-2010

Las denominadas políticas en el Plan Nacional de Transportes, relacionadas con la red vial nacional
El Ministerio ⁷⁹ , con sus recursos presupuestarios propios y capacidad instalada en equipo y maquinaria dará atención prioritaria al mantenimiento rutinario, periódico y de emergencia de la Red Vial Nacional (Asfalto y lastre).
Con el propósito de contar con mayores recursos a partir de 1995, se promoverá la aprobación legislativa del Fondo de Conservación Vial y del Consejo de Conservación Vial, recursos que se utilizarán en programas de conservación de la Red Vial Nacional y parte de la cantonal.

⁷⁹ A partir de 1998, el Ministerio no ejecuta la conservación y mantenimiento vial, sino era responsabilidad del Conav.

El estado de la Red Vial Nacional demanda una fuerte inversión en rehabilitación, sin embargo, dado que los recursos propios del Mopt serán destinados al mantenimiento rutinario, periódico y de emergencia, con el fin de evitar un deterioro mayor, los recursos provenientes de créditos externos, Consejo de Seguridad Vial y del Consejo de Conservación Vial, se canalizarán para cubrir progresivamente la demanda de rehabilitación.
Se propiciará la modalidad del mantenimiento por Contrato, para la conservación de paquetes de la Red Vial Nacional, es decir, la contratación de la conservación vial de determinada carretera a empresas privadas durante períodos de hasta cinco años. Para ello se formulará un Plan Piloto de esta modalidad durante 1995 con recursos del fondo de peajes y el Consejo de Seguridad Vial, así como de la subpartida presupuestaria MOPT 184 del Programa 303.
Evaluación de la red vial nacional
La condición del pavimento de la red vial nacional, se realiza utilizando el IRI, con tres niveles de calificación, buena, regular y mala. Cuando el IRI es menor a 3 es buena, cuando es igual o mayor a 3 pero menor que 5 es regular y si es igual o mayor a 5 es mala. ⁸⁰

Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Plan Nacional de Transportes, 1995-2010.

Los proyectos que se consideraban estratégicos en el plan eran los siguientes;

- i. **Conservación y mantenimiento de la red vial nacional, bajo el esquema 20/30**, es decir en cada una de las 20 zonas en que se encontraba el país, se atacarán 30 kilómetros. Siendo la prioridad la Conservación y mantenimiento de la red vial nacional.
- ii. **Proyecto: Barú-Piñuela-Palmar Norte:** Consiste en la construcción de 79.4 kilómetros de longitud de vía nueva, con el objeto de habilitar el Litoral Pacífico para el turismo y contar con una vía rápida hacia el interior del país. Su Construcción viene a concluir el Complejo Vial del Pacífico.
- iii. **Proyecto Ciudad Colón-Orotina.** Se refiere a la parte final del proyecto San José-Puerto Caldera. Tiene una longitud de 38.5 kilómetros, se interceptan las poblaciones de: Guácima, Turrucare, Cebadilla, Hacienda Vieja y Orotina. Su orientación general es Este-Oeste con una tendencia en su extremo final para el Suroeste. El proyecto se desplaza en su mayor longitud por el norte de los ríos Virilla y Grande

⁸⁰ Este enunciado es una norma técnica, sobre la utilización del IRI, por tanto, no puede ser parte de una política pública, ni siquiera de una política estratégica, en simplemente un mecanismo técnico.

de Tárcoles. Se tiene como objetivo mejorar el acceso al Puerto de Caldera y funcionar como vía alterna a la ruta actual que conduce a Puntarenas contribuyendo a su descongestionamiento.

- iv. **Proyecto: Carretera Naranjo-Florencia.** El proyecto se inicia en la Ruta Nacional 3, inmediatamente después del puente sobre el Río Grande, aproximadamente 5.5 kilómetros al noreste de la intersección con la Radial a Naranjo. Continúa con rumbo noroeste ascendiendo luego hacia el norte pasando cerca del poblado de Buena Vista hasta llegar a Florencia, su longitud es de 37 kilómetros. Los objetivos fundamentales del proyecto son: Dotar de un sistema económico y eficiente de transporte a la zona norte del país, promover la integración regional de esta vasta y rica zona y facilitar las exportaciones de productos no tradicionales a terceros mercados.
- v. **Proyecto: Puente sobre el Río Tempisque y accesos:** El proyecto se encuentra a 4.5 kilómetros aguas arriba de la ubicación de Puerto Moreno-Puerto Alegre, atravesando parcialmente La Reserva Biológica de Palo Verde, con prioridad de construcción del puente. El objetivo responde a la demanda de los proyectos de desarrollo turísticos.
- vi. **Proyecto: Circunvalación II parte.** Consisten en la terminación del anillo de Circunvalación de la ciudad capital. Está conformado por las siguientes secciones: Rohrmoser-La Uruca y la Uruca- Calle Blancos. El objetivo del proyecto es descongestionar la ciudad capital, permitiendo dispersar los flujos de las Autopistas Próspero Fernández, General Cañas y Braulio Carrillo que cogestionen los sectores de la Sabana y Urucú.
- vii. **Reconstrucción:** Proyecto Parrita-Quepos-Barú. Se encuentra ubicado en el Litoral Pacífico, en la Región Pacífico Central, en la Provincia Puntarenas, longitud de 63.2 kilómetros. El objetivo de este proyecto es habilitar una zona de gran potencial económico y complementar el proyecto de la Costanera Sur. Será una vía apta para trasladar de manera más rápida, su producción a los centros urbanos del Valle Central y a su vez, incrementar el turismo hacia esta zona.
- viii. **Rehabilitación:** Proyecto Carretera Interamericana. Este proyecto tiene una longitud de 640.5 kilómetros aproximadamente, con una topografía bastante variable,

desde terrenos llanos y ondulados con las zonas bajas hasta terrenos quebrados a su paso por la Cordillera Central. Los trabajos a realizar consisten en la rehabilitación y mejoramiento de varias secciones de la carretera, con el fin de prolongar su vida útil y la calidad de servicios al usuario. De acuerdo a la programación propuesta, el proyecto está dividido en dos etapas. La segunda etapa está conformada por Georgina-San Isidro, Río Claro. Paso Canoas, Río Claro-Piedras Blancas, San Isidro-Buenas Aires y Buenos Aires y Paso Real.

De conformidad con los proyectos anteriores, sería entonces prioridad la conservación y mantenimiento de la red vial nacional, el desarrollo de proyectos que permitieran un flujo adecuado para la actividad comercial y turística, en función del nuevo estilo nacional de desarrollo, donde el mercado nacional se encuentra en función del mercado mundial, y a su vez el descongestionamiento vial, especialmente el del Gran Área Metropolitana.

El plan de transportes en cuanto a red vial nacional sigue una tendencia similar al modelo de Taaffe, Morril y Gould (Gago y Serrano, 2002), debido a que el plan propone una mayor integración de la red vial nacional, y a su vez pretende integrar esta con la red ferroviaria y los puertos.

En 1998 el plan era deficitario, en tanto contenía la inconsistencia de una interrelación entre la red vial nacional y la red ferroviario⁸¹, esto último no era posible, ya que desde junio de 1995 la Administración Figueres Olsen (1994-1998) había decidido el cierre del Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), y, por otro lado, se fundamenta en el concepto de 'Estado Constructor'⁸² no el de 'Estado Contratista', de conformidad con la reorientación de la política de 1998.

Tenemos entonces como un nuevo elemento deficitario de la implementación de la política, la renovación de un plan a largo plazo, como es el PNT 1995-2010, que no se

⁸¹ Al final de la Administración Rodríguez Echeverría se reanudaron levemente algunas operaciones del Incofer relacionado con transporte de mercancías por tren.

⁸² La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

ajustó a elementos claves, como fue el cierre del INCOFER y la reorientación de la política.

Planes de largo plazo, no son considerados, como es el PNT 1995-2010, por el actor ejecutor Conavi, incluso dicho plan era desconocido para funcionarios de esa institución, entre ellos los responsables de la planificación institucional. (Vásquez-Astorga, 2016, Arias-Herrera, 2016, Moreira-Sandoval, 2016).

1.2.2. Plan Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002

En función del nuevo estilo nacional de desarrollo del país, en donde el mercado nacional se integra al mercado internacional, el Plan Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002, establece una serie de proyectos armónicos con el Plan Nacional de Transporte, 1995-2010, tendientes a la integración de la red vial nacional, permitir los flujos de personas y mercancías, a lo interno del país, pero en particular atención a los puertos.

En el Programa Nacional de Desarrollo 1998-2002 (PND 98-02), la política pública de la infraestructura vial nacional se interrelaciona con la política de concesión de obra pública, impulsada en la Administración Rodríguez, y por ello se establece que las carreteras claves, como Colón-Orotina, General Cañas, Bernardo Soto, Naranjo-Florencia, Florencio del Castillo, Zapote-Curridabat, Circunvalación Norte y Río Tempisque serían objeto de concesión, lo que no se concretó

El PND 98-02 establece la necesidad de continuar con los procesos de conservación y mantenimiento de la red vial nacional, mediante contratos, administrados por la institución que creó la política pública de la infraestructura vial nacional el Conavi.

Cuadro.5.02.
Programa Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002

Proyectos
Construcción, rehabilitación y mantenimiento de las siguientes obras a través del mecanismo de concesión de obra pública.
Carretera Ciudad Colón-Orotina.
Autopista General Cañas.
Autopista Bernardo Soto.
Carretera Naranjo-Florencia.

<p>Autopista Florencio del Castillo.</p> <p>Radial Zapote-Curridabat.</p> <p>Circunvalación Norte.</p> <p>Puente sobre el Río Tempisque.</p>
<p>Construcción y rehabilitación de vías estratégicas en procura de una mayor competitividad e integración regional, en forma prioritaria la carretera Interamericana Norte y Sur, además, la conclusión de los tramos correspondientes a la costanera sur.</p>
<p>Barú-Piñuela-Palmar Norte.</p> <p>Arizona-Peñas Blancas.</p> <p>Secc I: Quepos Savegre.</p> <p>Secc. II: Savegre-Dominical.</p> <p>Pozón-Tárcoles.</p> <p>La Georgina-Pérez Zeledón.</p> <p>Buenos Aires-Paso Real.</p> <p>Tárcoles-Jacó.</p> <p>Jacó-Loma.</p> <p>Penshurt-Pandora.</p> <p>Pérez Zeledón-Rio Convento.</p> <p>Limonal-Tempisque.</p> <p>Los Chiles-Frontera Norte.</p> <p>Construcción cinco puentes mayores: Proyecto Ciudad Colón-Orotina.</p> <p>Proyecto Parrita-Quepos (nueve puentes menores).</p> <p>Pasos a desnivel: Se inicia con puente elevado Y griega.</p> <p>Radial Desamparados (vía).</p>
<p>Rehabilitación y mantenimiento de la red vial de acuerdo con las prioridades del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) mediante la licitación a empresas privadas.</p>
<p>Mantenimiento por administración y por contrato de la red vial (nacional y cantonal), con base en los planes plurianuales ejecutables.</p>
<p>Señalamiento tanto vertical como horizontal en las principales vías del país, acordes con el reordenamiento vial y con los requerimientos actuales de la actividad turística.</p>

Fuente: Programa Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002

Con el PND 98-02 podemos verificar que existe una brecha entre el Plan Nacional de Transporte, 1995-2010 (PNT-95-10), y con la Ley 7798. En tanto en el PNT-95-10 establecía que los proyectos estratégicos para el país, como serían Barú-Peñuela-Palmar Norte, Ciudad Colón-Orotina, Naranjo-Florencia, Río Tempisque y acceso, la Circunvalación II parte y la reconstrucción Parrita-Quepos-Barú, se realizarían mediante fondos del Mopt, y eventualmente del Conavi, mediante su “Fondo Vía Nacional”, el PND, indicaba que se realizarían, mediante la figura de la concesión. En lo que sí es congruente el PND 98-02 con el PNT-95-10, en relación con la Ley 7798, es llevar a cabo las labores de mantenimiento y conservación, mediante el “Fondo Vial”.

Congruente con su plan nacional de desarrollo, la Administración Rodríguez (1998-2002), contrario a lo establecía en la Ley 7798, no giraría los montos que le correspondían al Conavi, para la obra nueva, ya que la obra nueva, según dicha administración debía llevarse a cabo, mediante la figura de concesión.

PND es de mediano plazo, en tanto el PNT-95-10 es de largo plazo, la Administración Rodríguez, entonces optaría por subordinar un plan de mediano plazo, a un plan de largo plazo, en lo referido a infraestructura vial nacional.

1.2.3. Plan Nacional de Desarrollo “Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez”, 2002-2006

La política pública de infraestructura vial nacional estaba comprendida en el Plan Nacional de desarrollo “Monseñor Víctor Manuel Sanabria” en forma escueta en el eje de competitividad, en conjunto con las políticas relacionadas con la infraestructura de puertos y aeropuertos.

Congruente con el Plan Nacional de Desarrollo Humano de la Administración Rodríguez Echeverría, se incluía en el plan el impulso a la atención de la construcción, conservación y mantenimiento de obra nueva, mediante la figura de la concesión, así como de la partición privada, mediante concursos públicos, gestionados por el Conavi.

De conformidad con el plan se invertirían en infraestructura vial nacional 1.201 millones de dólares provenientes de las concesiones, 115 millones de dólares préstamos externos y 494 millones de dólares de recursos provenientes de Fondo Vial Nacional.

En cuanto a la concesión de obras públicas, el plan comprendió los proyectos de Concesión San José-San Ramón, San José-Caldera y San José-Cartago, y en cuanto a obra nueva se continúan con las carreteras de San Carlos y la Costanera Sur.

Además, el plan indicaba que se seguiría con la conservación y mantenimiento de la red vial nacional mediante las contrataciones a empresas privadas, que contrataría el Conavi.

1.3. La implementación del acuerdo político administrativo (APA)

La formulación de la política estableció un acuerdo político administrativo, mediante el que se redefinió la competencia del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, se creó el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), se le brindó participación en la dirección del Conavi, mediante representación en su consejo de administración a actores privados como son la UCCAEP y la Asociación de Carreteras y Caminos, y a los gobiernos locales a través de un representante de la Unión Nacional de Carreteras y Caminos. Asimismo, se decidió no modificar las competencias e intervención de los actores controladores de la gestión pública del Estado de Costa Rica.

Seguidamente nos referimos en la implementación de ese acuerdo, en el primer momento de la política.

1.3.1. Los Actores ejecutores

De conformidad con la reorientación de la política el Mopt y el Conavi, son los actores ejecutores de la política, en el caso del ministerio, el mismo es dirigido por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y por el Viceministro de Infraestructura y Concesiones, algunas veces denominado Viceministro de Obras Públicas, y en el caso del Conavi, por su Consejo de Administración y el Director Ejecutivo. En la Figura.5.02, puede observarse las personas que han ocupado esos cargos durante la Administración Rodríguez y la Administración Pacheco.

El cargo del Ministro de Obras Públicas y Transportes, tanto en la Administración Rodríguez (1994-2002), como en la Administración Pacheco (2002-2006), lo ocuparon tres personas diferentes.

En la Administración Rodríguez, inicia el 08 de mayo de 1998 con Rodolfo Méndez Mata, entonces una figura importante en el Partido Unidad Social Cristiano, que había sido diputado precisamente en la legislatura anterior, había sido Ministro de Hacienda y Ministro de Obras Públicas, ingeniero de profesión, con amplia experiencia en la ingeniería de carreteras, renuncia al cargo para aspirar a la candidatura del Partido Unidad Social Cristiano, anteriormente en la década de los 80 había tenido la misma aspiración.

A Méndez Mata lo sustituye en el cargo a partir de octubre de 2000, el que hasta esa fecha se había desempeñado como Viceministro de Obras Públicas y Transportes Mario Fernández Ortiz, ingeniero que se había desempeñado como titular del MOPT entre 1980 y 1982, cuando también sustituyó a Méndez, quien se retiró para luchar por la candidatura de la entonces Coalición Unidad, además laboró como presidente ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A y A) durante la Administración Calderón Fournier (1994-1998).

A Fernández lo sustituye Carlos Castro Arias a partir de mayo de 2002, que había sido diputado en la legislatura 1990-1994 por el Partido Unidad Social Cristiana, incluso jefe de fracción, y en esa misma Administración Rodríguez se había desempeñado como Viceministro de Gobernación y Policía y Viceministro de la Presidencia.

La Administración Pacheco, inicia como Ministro de Obras Públicas y Transportes con Javier Chaves Bolaños, Abogado con postgrados en Administración de Empresas y Ciencias Políticas, socio del Grupo Financiero Bursátil Aldesa y Subsidiarias, fundada por su padre en 1968 como una empresa de consultoría financiera, que fue extendiendo sus productos financieros, su esposa es la economista Edna Gabriela Camacho Mejía.

Camacho fue Viceministra de Egresos entre 1998 y 2001, en la Administración Rodríguez Echeverría, directora general de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) en 2002 y también Presidenta de la Academia de Centroamérica y profesora de la UCR.

Javier Chaves es sustituido por el Abogado Ovidio Pacheco Salazar, que había sido diputado y Jefe de Fracción del PUSC en la legislatura 1990-1994, y que para

entonces se desempeñaba como Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que ejerce el cargo dos meses, en medio de una serie de cuestionamientos, que lo llevan a renunciar, y es sustituido por el también Abogado Randall Quirós Bastamente, que se desempeñaba en esa misma Administración como Viceministro de la Presidencia.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se había dividido en dos viceministerios, uno era el encargado de las obras públicas, en la Administración Rodríguez Echeverría, el primer Viceministro de Obras Públicas sería Mario Fernández Ortiz, que dejaría el cargo de octubre del 2000, para asumir el cargo de Ministro de Obras Públicas y Transportes. Desde octubre de 2000 y hasta la conclusión de la Administración Rodríguez Echeverría el cargo de Viceministro de Obras Públicas sería ocupado por Ricardo Cordero Vargas, Abogado y administrador de profesión.

Toda la Administración Pacheco de la Espriella el Viceministerio de Obras Públicas, denominado en ese entonces de Infraestructura y Concesiones, fue desempeñado por la ingeniera María Lorena López Rosales, que se había desempeñado como Directora de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en la Administración Rodríguez Echeverría, con amplia experiencia profesional en el Mopt.

Los tres ministros de la Administración Rodríguez, tienen fuerte nexos con el Presidente Miguel Ángel Rodríguez Echeverría y su Consejo de Administración, del que ellos son parte, con la estructura del Partido Unidad Social Cristiana, en tanto dos de ellos, Méndez y Castro habían sido diputados por ese partido, con liderazgo dentro del mismo, siendo Méndez una figura clave en la agrupación política, con amplia trayectoria en el mismo, así como en la función pública, y Fernández era cercano a Méndez, incluso lo había sustituido en décadas pasadas en ese mismo cargo.

De mayo 1998 a mayo de 2001 (menos de tres años), podemos afirmar que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes estuvo a cargo ciudadanos de gran trayectoria en el Partido Unidad Social Cristiana que además eran ingenieros civiles, con conocimiento de la materia de infraestructura vial y en la función pública, el primero Méndez Mata con aspiraciones presidenciales, y luego Mario Fernández, que había ocupado varios cargos en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

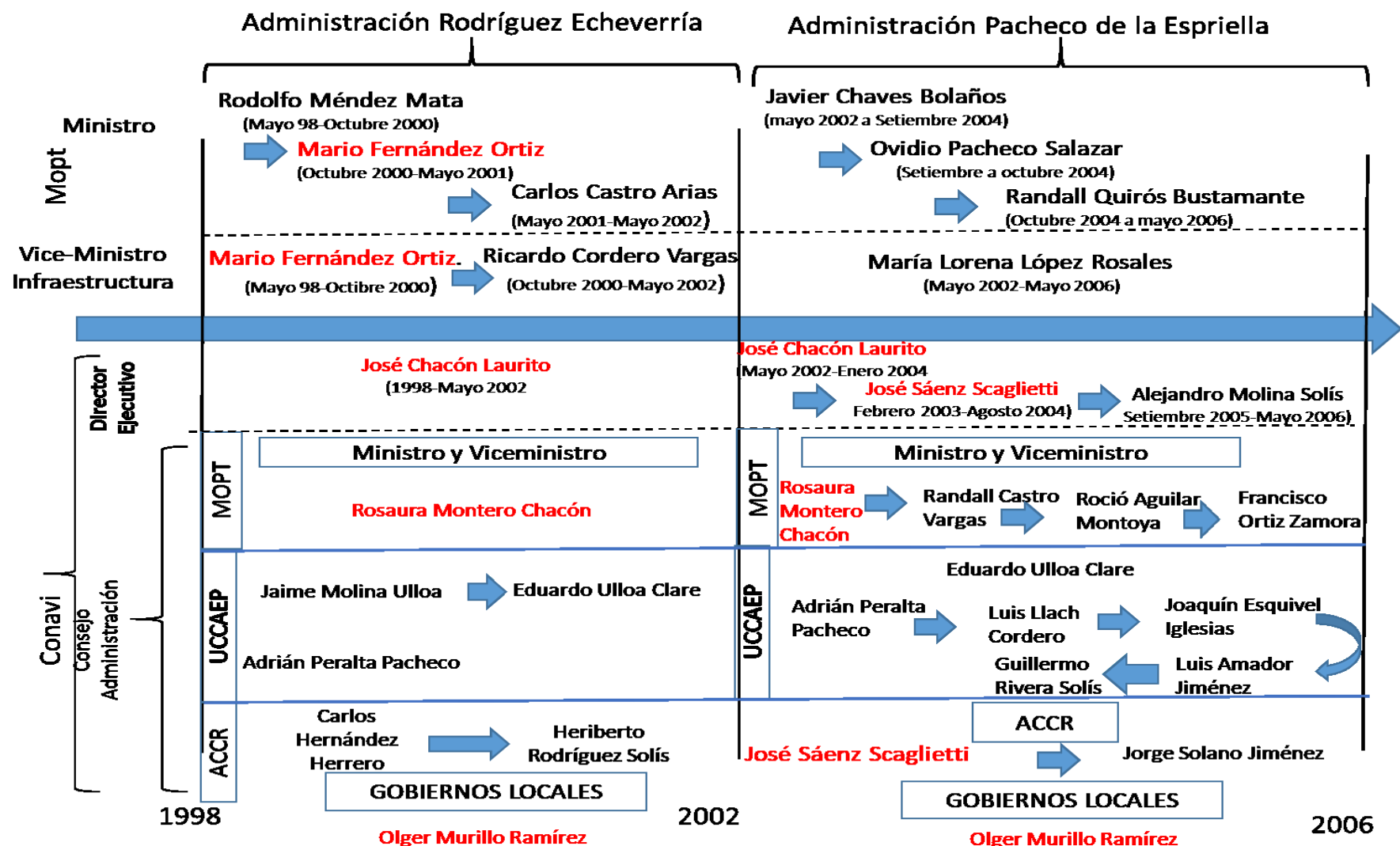


Figura.5.02. Costa Rica. Actores ejecutores de la política en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006)

Esta serie de rotaciones, de ministros y viceministros, en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, han afectado la reorientación de la política pública de infraestructura vial nacional, en tanto, cada uno de los jerarcas (ministros), deben pasar por una especie de inducción y capacitación del cargo, que, en muchos casos, se traduce en un primer acercamiento con el Sector de Obras Públicas y Transportes, y a la política pública de la infraestructura vial nacional, que sucede en todos los casos, con excepción de Méndez Mata, y Mario Fernández, en los dos primeros tercios de la Administración Rodríguez Echeverría. Los demás ministros, provienen de campos laborales, y de formación académica, distinta a la obra vial nacional, y duran en sus cargos poco tiempo, por lo que se dificulta entonces, que asuman la rectoría del Sector Obras Públicas y Transportes, o se involucre de lleno con la política pública de la infraestructura vial nacional, desde su cargo, como Presidente del Consejo de Administración.

De octubre de 2001 hasta finalizada la Administración Pacheco (cinco años), el Ministerio estuvo a cargo de personas sin experiencia ni preparación académica, en el área de transportes, incluyendo la infraestructura vial nacional, iniciaron en su cargo en un mundo, del que debían ser los rectores sin conocimiento específico en el área, con el agravante, que duraron poco en el cargo, (en ese periodo hubieron cuatro ministros). El cargo de Ministro, de conformidad con la institucionalidad del Sector Obras Públicas⁸³ y Transportes, debía desempeñarlo simultáneamente con otros cargos, entre los que se encuentran la presidencia del consejo de administración (junta directiva) de todos los consejos adscritos al Mopt: Consejo de Transportes Público (CPT), Consejo de Seguridad Vial (Cosevi), Consejo Nacional de Concesiones (CNC), el Consejo Técnico de Aviación Civil (Cetac), Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), además forman parte de dicho sector, el Instituto de Ferrocarriles (Incofer), Japdeva (miembro de la Junta Directiva), Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) y la Comisión Nacional de Emergencias (miembro de la junta directiva).

⁸³ Mideplan en algunas administraciones lo denomina Sector de infraestructura y Transportes.

Entonces de conformidad a la ley de creación de cada uno de los entes mencionados, el Ministro de Obras Públicas y Transportes ocupa 9 cargos simultáneos, asumidos a partir de su nombramiento como ministro, y además es responsable, de conformidad con ese nombramiento, de la rectoría de 2 entes (Incofer e Incop), como se visualiza en la Figura.5.03.

Si a cada uno de esos entes, les prestará cuatro horas de su atención, por semana, significaría un total de 44 horas por semana, sin contar la atención al Mopt, sería necesario considerar que las instalaciones principales de Incop y de Japdeva, se encuentran en dos extremos del país, en los respectivos puertos marítimos (de 4 a 5 horas en transporte terrestre, ida y regreso).

Por ello, no se considera, que una persona (tres ministros en la Administración Chinchilla Miranda), sin experiencia en el sector, pueda rápidamente aprender y comprender, la gestión pública, de un sector, con el tamaño mencionad y con los cargos que simultáneamente desempeña.

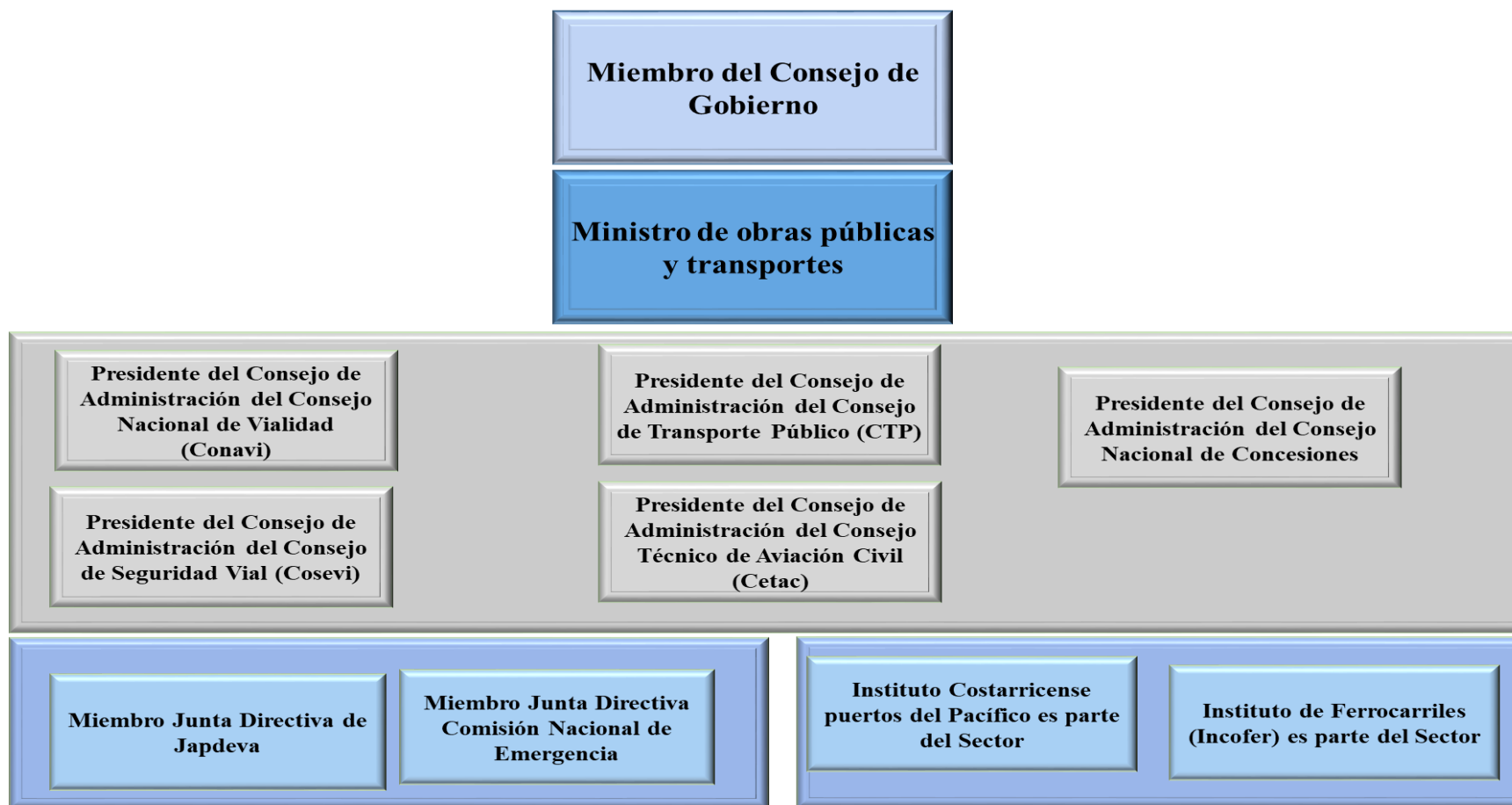


Figura.5.03. Costa Rica. Cargos que ocupa el Ministro de Obras Públicas y Transportes y entidades que forman parte del Sector, en que le corresponde la rectoría

Se requería un cambio, eso fue lo que pretendió la política, pero la realidad no es posible cambiarla, sino se le conoce (Torres-Rivas, 2015), en el caso de los señores ministros, el desconocimiento de la operación del sector y el poco tiempo para el aprendizaje, incide en una ausencia de rectoría, esta última ha sido advertida por la Contraloría General de la República (Contraloría General de la República, 2016E, 2010 B, 2011) en reiteradas ocasiones.

En cuanto al Viceministro de Infraestructura y Concesiones (en algunas ocasiones denominado de Infraestructura), podemos observar que el primer Viceministro nombrado en la Administración Rodríguez y la Viceministra nombrada en la Administración Pacheco, son funcionarios con amplia experiencia en el campo.

Estas dos figuras, el Ministro de Obras Públicas y el Viceministro de Infraestructura y Concesiones, son claves en la política, porque tienen un doble papel, ejercen esos cargos, y además son el presidente y el vicepresidente del Consejo de Administración del Conavi, por ello, ambos, de conformidad con la política, son los enlaces entre el Mopt y el Conavi.

De conformidad con la política tres de los siete miembros del Consejo son representantes del Mopt, además del ministro y el viceministro, se nombra un representante de ese ministerio, en la Administración Rodríguez Echeverría esa representación la ejerció la Abogada Rosaura Montero Chacón, con experiencia en mandos medios del Mopt, que seguiría con esa representación en los primeros meses por en la Administración Pacheco de la Espriella, luego sería sustituida por Randall Castro Vargas, para entonces Asesor y Director del despacho del Ministro, que a su vez sería sustituido por Rocío Aguilar Montoya, para ese entonces Secretaria del Consejo Nacional de Concesiones, que renunciara para asumir el cargo de Contralora General de la República, y sería sustituida por Francisco Ortiz Zamora.

El representante de la Unión de Gobiernos Locales, en la Administración Rodríguez y en la Administración Pacheco sería Olger Murillo Ramírez, topógrafo, de amplia experiencia en los gobiernos municipales, miembro del Concejo Municipalidad del Cantón de Naranjo por el Partido Unidad Social Cristiana y presidente de la Unión

de Gobierno Locales. Murillo, fue el representante en el Consejo de Administración del Conavi, durante las dos administraciones.

En el Consejo de Administración del Conavi, tenemos representación de los actores proveedores, que son la Uccaep y la Asociación de Carreteras y Caminos.

La representación de la Uccaep en el Consejo de Administración de la Administración Rodríguez estaría a cargo de Adrián Peralta Pacheco y Jaime Molina Ulloa, este último sería sustituido por Eduardo Ulloa Clare, que continuaría durante la Administración Pacheco.

Peralta estaría como representante de la Uccaep en los primeros meses de la representación Pacheco, sería sustituido por Luis Llach Cordero, que en la Administración de Chichilla Miranda (2010-2014), sería por breve meses Viceministro de Infraestructura y Concesiones y Ministro de Obras Públicas y Transportes, Llach sería sustituido por Joaquín Esquivel, que sería sustituido por Luis Amador Jiménez, que a su vez sería sustituido por Guillermo Rivera Solís.

La Asociación de Carreteras y Caminos, fue representada inicialmente en la Administración Rodríguez por Carlos Hernández Herrero, que sería sustituido por Heriberto Rodríguez Solís, en la Administración Pacheco esa representación estaría a cargo de José Sáenz Scaglietti, que renunciaría para asumir la Dirección Ejecutiva del Conavi, y sería sustituido por Jorge Solano Jiménez.

Sáenz Scaglietti, era hijo del Viceministro de Obras Públicas de la Administración Figueres Olsen (1994-1998) el ingeniero Manuel Antonio Sáenz Herrero, y copropietario de Cacisa, que para ese entonces una firma consultora internacional, que operaba activamente desde 1992, que brindaba soluciones integrales en ingeniería y construcción en las áreas de Supervisión, Geotecnia, Control de Calidad y Diseño de Infraestructuras, unos de los mayores proveedores del Conavi y se había desempeñado como Presidente del Concejo Municipal de Escazú.

Podemos indicar entonces que el Consejo de Administración del Conavi, de conformidad con la política está conformado por representantes políticos, del gobierno de turno y de los gobiernos locales, así como de representantes empresariales, muchos de ellos, con un nexo en el Partido Liberación Nacional y en el Partido Unidad Social

Cristiana, dos miembros de este Consejo en la Administración Pacheco, cambiaron excesivamente, el representante del Mopt cuatro veces y el del Uccaep cinco veces.

El Consejo de Administración del Conavi, durante las administraciones Rodríguez y Pacheco, debido al alto grado de rotación de sus miembros, es un Consejo que no se consolidó, en particular en el Gobierno de Pacheco, en ambas administraciones su Presidente, que es el Ministro de Obras Públicas y Transportes, le ejercieron tres personas distintas, además rotaciones constantes en la representación del Mopt y de la Uccaep.

En cuanto al cargo de Director Ejecutivo del Conavi, inició en el mismo José Chacón Laurito, ingeniero de carrera en el Ministerio de Obras y Transportes, que sería Viceministro de Infraestructura y Concesiones en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), el mismo permaneció en el cargo en el primer año de la Administración Pacheco de la Espriella, y fue sustituido por José Sáenz Scaglietti, para ese entonces era miembro del Consejo de Administración del Conavi, que sería sustituido en esa misma Administración por Alejandro Molina Solís, que para ese entonces era funcionario del Consejo Nacional de Concesiones, cuya Secretaria era Roció Aguilar Montoya, que renunciaría a su puesto para asumir el cargo de Contralora General de la República. Molina, era un funcionario de trayectoria en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que había sido trasladado al Consejo Nacional de Concesiones, y que, mediante un permiso sin goce de salario, había ejercido puestos de gerencia media en la Corporación Pedregal, que era uno de los mayores proveedores del Conavi.

El nombramiento de Molina, es un nombramiento nacido desde “lo político”, en tanto, pese a que la Ley de Creación del Conavi, establecía, que debía realizarse un concurso público para elegir al Director Ejecutivo, Molina fue designado en el puesto sin concurso, en forma interina, en tanto se realizaba el mismo, lo que no sucedió durante toda la Administración de Pacheco de la Espriella, pese haber sido advertido por la Contraloría General de la República (Consejo de Administración del Conavi, 2016-B).

El interinazgo en un cargo de trabajo en el Sector Público en Costa Rica, es siempre una condición de vulnerabilidad, en tanto puede separarse rápidamente a un trabajador de su puesto, y ser nombrado desde “lo político”, reafirma esa vulnerabilidad, en tanto

se le debe lealtad, o al menos existe una cierta deuda con el gestor del nombramiento. La Ley 7798 establecía que el Director Ejecutivo debía nombrarse mediante concurso público, lo que le brindaría estabilidad y legitimidad en el cargo. Pero la norma fue, mantener en calidad de interino al Director Ejecutivo del Conavi de turno, lo que lo hacía vulnerable, en cuanto a su condición laboral, en tanto no tenía estabilidad ni legitimidad, salvo el caso de Manuel Sáenz Scaglietti, que permaneció dos años en el cargo y que provenía del mundo empresarial, los demás, eran trabajadores públicos, que dependían de su salario.

Entonces tenemos en la Administración Pacheco un Consejo “politizado”, producto de la formulación de la política, con un cargo de Ministro que rota, ejercido por profesionales sin experiencia en el campo, y un Director Ejecutivo cuyo nombramiento también nace desde “lo político”, con ausencia de estudios de técnicos de planificación, un escenario adecuado entonces, para determinar prioridades en cuanto a obras viales, no desde el ámbito técnico, sino desde “lo político”, lo que ya había sido identificado como una de las causas del problema público que pretendió resolver la reorientación de la política.

1.3.2. Los actores proveedores

La reorientación de la política pública, había instituido a la empresa privada como el responsable de la construcción, conservación y mantenimiento de la red vial nacional, por lo que las empresas constructoras de carreteras, así como de consultoría relacionadas con la obra vial nacional, tienen un papel importante.

Los proveedores eran representados en el Consejo de Administración en el Conavi por la Uccaep y la Asociación de Carreteras de Caminos, pero en la Administración Pacheco, tuvieron más nexos, como ha indicado dos de los tres directores ejecutivos del Conavi de esa Administración, estaban ligados a las grandes empresas, el ingeniero Molina Solís a Pedregal, ya que había sido empleado de dicha corporación, y Sáenz Scaglietti, socio de una de las grandes empresas consultoras Cacisa, y ligado por parte de su padre, a empresas de venta de equipo pesado para carreteras, a su vez, el presidente del Consejo, al inicio de esa Administración, que a su vez era el Ministro de Obras Públicas y Transportes Javier Chaves Bolaños, era socio de una de las empresas de

asesoría financiera más grandes del país. (Contraloría General de la República, 2010-C, Montero, 2013, Calderón-Villalobos, 2016).

La Uccaep durante la Administración Rodríguez y la Administración Pacheco, estuvo presidida por Samuel Yankelewitz Berger, dentro de ésta unión se encuentra la Cámara Costarricense de Construcción, que agrupa a empresas constructoras proveedoras directas del Conavi.

Otro de los actores proveedores, en el tema de la Consultoría durante gran parte de la Administración Rodríguez, fue el Lanamme, que al final de la esa Administración, gracias a la Ley 8114, se convierte en actor controlador no vinculante, dirigido en ese entonces por Juan Antonio Pastor Gómez, quien fallecería en el 2004.

El interés de las empresas representadas en el Consejo de Administración se centra en establecer las condiciones favorables para el empresario nacional, lo que se sobrepone al interés nacional, de ahí, que se toman decisiones en ese sentido, existiendo un cierto oligopolio entre los proveedores del Conavi, especialmente en la Construcción de Carreteras (Calderón-Villalobos, 2016, Vásquez-Rodríguez, 2017), para mantener esa práctica el alcance de los proyectos se modifica, y así, es objeto de licitaciones. En lugar de realizarse una licitación pública para una carretera, se opta por hacer una licitación pública por la vía y otra licitación pública por los puentes de esa vía, de esta forma muchas veces se tienen los puentes, pero no la carretera, otras veces una carretera se divide en secciones. En el caso de la carreta Naranjo-Florencia (San Carlos), se optó por dividir el proyecto en tres secciones: Central, Punta Norte y Punta Sur, con procesos licitatorios diferentes, e incluso se tienen contruidos casi la totalidad de los puentes, cuando la carretera no se encuentra construida. El proyecto de la Costanera Sur, fue dividido en proyectos, realizándose concursos públicos para cada uno en forma individualizada. Este punto lo retomaremos, con mayor detalle, cuando analicemos la planificación de corto plazo en el Conavi, en los puntos siguientes.

1.3.3. La red de actores en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Pacheco de la Espriella (2002-2006).

La reorientación de la política pública, principalmente, estableció una serie de relaciones entre el Conavi (creado por la política), el Mopt, la Unión Nacional de Gobiernos

Locales, la Asociación de Carreteras y Caminos y la UCCAEP, en tanto todos estos entes se estarían reuniendo, a través de sus representantes, como órgano colegiado en el Consejo de Administración de Conavi, al que asistía el representante del Conavi (Director Ejecutivo), con voz, pero sin voto.

Dichas organizaciones, unas públicas (Conavi y Mopt) y las otras privadas, tienen, para el periodo 1998-2006, una serie de vínculos con otras organizaciones como son: la Academia Centroamericana, Aldesa, la Asociación Bancaria Nacional la Cámara Costarricense de la Construcción, y por supuesto el Partido Unidad Social Cristiana, en ese momento en el poder, como puede observarse en la Figura.5.04.

Los ministros: Méndez, Fernández, Castro, Pacheco y Quirós, prevenían de una larga carrera política, construida a partir de su participación en el PUSC, a excepción de Chaves, que si bien, tenía un fuerte ligamen con dicho partido, su mayor actividad la había desarrollado en la empresa Aldesa, fundada por su padre. Chaves a su vez, tenía una fuerte relación con la Academia Centroamericana, a través de su esposa Edna Camacho, que también tenía una larga militancia en el PUSC, y que tenía nexos con la Asociación Bancaria Nacional. Olger Murillo, que representaba en el Consejo de Administración del Conavi, a la Unión Gobierno Locales, había ocupado y ocupaba, cargos municipales, como representante del PUSC, y por ello, estaba ligado, a uno los líderes de ese partido Méndez Mata, que había intentado ser candidato a la Presidencia de la República por ese partido.

Dicho grupo de ministros, viceministros, y la que fuera posteriormente la Contralora General de la República (Aguilar Montoya), al igual que Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, tenían nexos comunes, a través de la Academia Centroamericana, por ello todos comulgaban con el neoliberalismo económico, que a su vez es concordante con la actividad empresarial de la Asociación Bancaria Nacional y Aldesa, organizaciones con la que tenían relación.

Estos actores, que lideran la red, provienen de un bunker de pensamiento, y de un mundo empresarial, que consideraba al liberalismo económico como la guía para las diferentes políticas públicas, lo que fue acorde, con sus actuaciones, con respecto al

financiamiento de la política pública, paupérrimo, en relación a lo que la ley nacional le había establecido (Ley 7798).

Provenientes de una larga carrera administrativa en el Mopt, se incorporaron Lorena López y Rosaura Montero, como miembros del Consejo de Administración del Conavi, al igual que José Chacón y Alejandro Molina, estos en calidad de directores ejecutivos. A través de estos funcionarios, se traslada, las normas y técnicas de gestión del Mopt al Conavi, mismas que habían sido cuestionadas y consideradas como, una de las causas del problema público de la deficiente red vial nacional.

La UCCAEP era dirigida por Samuel Yankelewitz Berger, de la comunidad judía, empresario de carrera, que consideraba al igual que sucesor (Carrillo) a esa unión, como el brazo político de los empresarios (Vásquez-Rodríguez, 2008), ello, era concordante, con la participación en el Consejo de Administración del Conavi.

Como ampliaremos en el punto siguiente, con relaciones con la Academia Centroamericana (Academia de Centroamérica, 2019), además de Rocio Aguilar, se encontraban la mayoría de los ministros de hacienda, o a través de la Asociación Bancaria Nacional (Asociación Bancaria Nacional, 2019), incluso Carrillo, tenía a su vez, relación directa con la UCCAEP⁸⁴, en donde años más tarde, su padre sustituiría a Samuel Yankelewitz (UCCAEP,2004, UCCAEP,2010).

Los actores citados, se encuentran relacionados con la política de restricción de gasto público, que afectó a la política infraestructura vial nacional, en las dos administraciones del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) propuesta concordante con los miembros de la Academia de Centroamérica, identificados a nivel nacional como neoliberales confesos, como Ronulfo Jiménez, miembro de la Academia Centroamericana, de la Asociación Bancaria Nacional, y participante del grupo económico de casa presidencial, en las administración Rodríguez y Pacheco.

⁸⁴ La UCCAEP tiene dos miembros de la Unión, en el Consejo de Administración, con voz y voto, de conformidad con lo establecido en la Ley 7798.

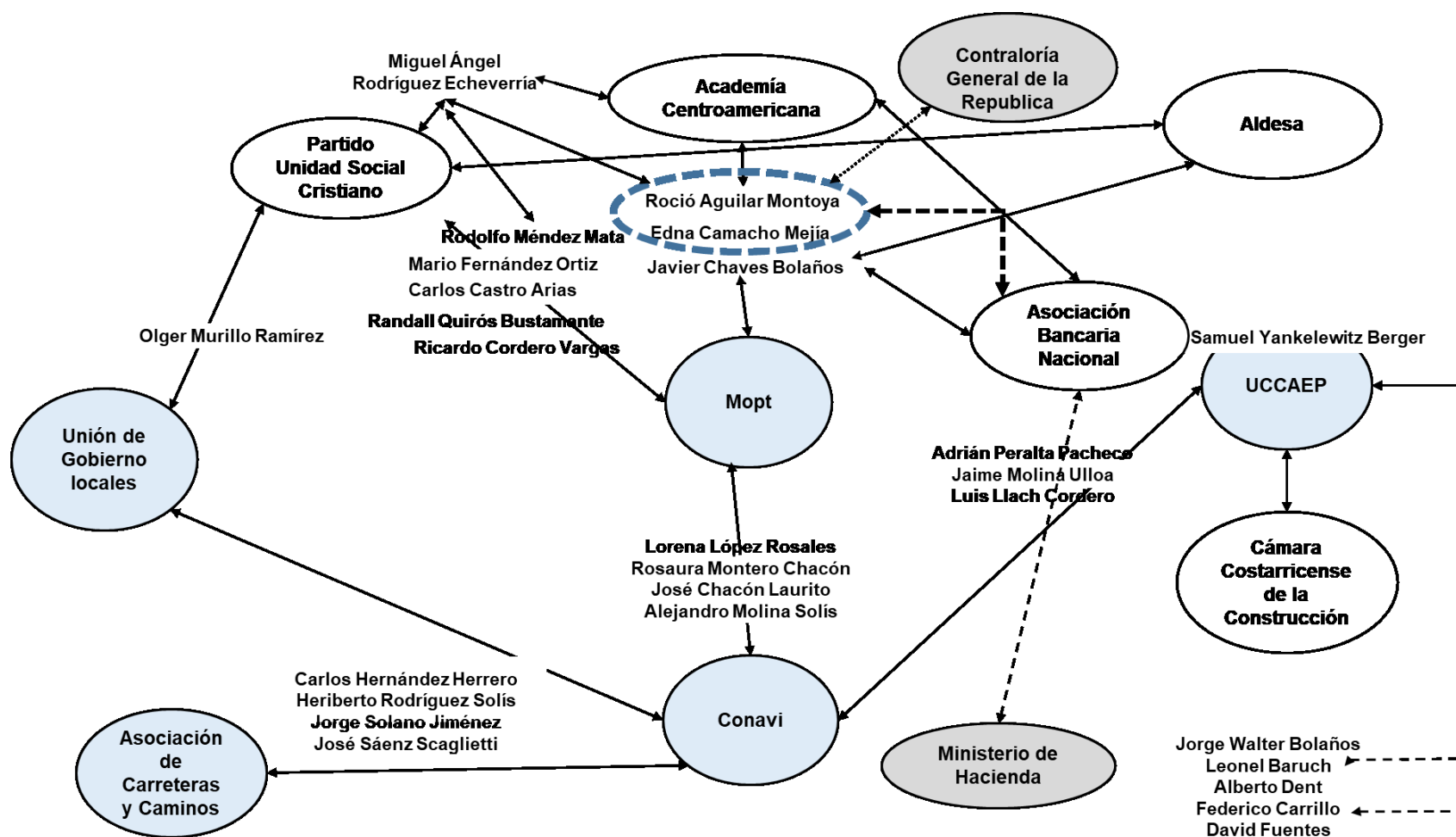


Figura.5.04. Costa Rica. Política de infraestructura vial nacional. Red de los principales actores en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Pacheco de la Espriella (2002-2006)

Entre los socios de la Academia de Centroamérica, involucrados en los gobiernos de Rodríguez y Pacheco, en cargos ejecutores o como asesores encontramos a Alberto Trejos, Anabel González, Edna Camacho, Rocio Aguilar, Ronulfo Jiménez y Thelmo Vargas, incluso el mismo expresidente Miguel Rodríguez Echeverría, es socio. (Academia de Centroamérica, 2019)

1.3.4. Los actores contralores

De conformidad con la política los actores controladores con mayor peso son la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación y Política Económica, Dirección General de Servicio Civil y la Secretaria Técnica Nacional Ambiental, debido a que sus actos pueden impedir que una obra vial se ejecute, o tiene una alta incidencia sobre los recursos que requiere la misma, para ser llevada a cabo.

Luis Fernando Vargas Benavides ejerció el puesto de Controlador General de la República en la Administración Rodríguez y durante los primeros años de la Administración Pacheco de la Espriella, Vargas había sido nombrado en 1996 en ese cargo por la Asamblea Legislativa, luego fue sucesor por cinco meses Alexis Solís Fallas, y posteriormente la Asamblea nombra a Rocío Aguilar Montoya, que se venía desempeñando en la Administración Pacheco como Secretaria del Consejo Nacional de Concesiones, y como miembro del Consejo de Administración del Conavi.

Vargas Benavides y Solís Fallas eran miembros del Partido Liberación Nacional, desempeñando el primero el cargo de Viceministro de Trabajo y el segundo el de diputado, ambos en la Administración de Arias Sánchez (1986-1990).

El Ministerio de Hacienda durante la Administración Rodríguez Echeverría fue dirigido por Leonel Baruch Golberg, que sería sustituido por Alberto Dent y en la Administración Pacheco de la Espriella, el cargo lo ocuparon Jorge Walter Bolaños, Alberto Dent, Federico Carrillo Zürcher y David Fuentes.

Durante la Administración Pacheco se nombraron cuatro Ministros de Hacienda, tres viceministros de ingresos, tres viceministros de egresos, tres directores generales de tributación y cuatro directores de aduanas (Guerén, 2015)

En la Administración Rodríguez Echeverría fue Ministro de Planificación Roberto Tovar Faja, y durante la Administración Pacheco Danilo Chaverri Soto, y luego Jorge Polinaris Vargas.

La Dirección General de Servicio estuvo a cargo durante la Administración Rodríguez y Pacheco de Guillermo Lee Ching, funcionario de carrera de esa dirección.

Durante la Administración Rodríguez Echeverría, existió una alta rotación en el Setena, ya que desempeñaron como sus Secretarios Generales Humberto Cerdas Brenes, Álvaro Conejo, Anabelle Porras, Alexander Hernández, Luis Ángel Villalobos y Allan Astorga, está al rotación, también ocurre en la Administración Pacheco de la Espriella, ya que ese periodo presidencial ocuparon el puesto María Guzmán Ortiz, Patricia Campos Mesén y Eduardo Madrigal Castro, por la dicha Secretaria estuvo a cargo principalmente en los mandos medios, interesados en la realización de trámites ambientales.

En la Administración Pacheco de la Espriella se observa una serie de rotaciones en los actores controladores claves para la política pública, ya que en el Ministerio de Hacienda, rotaron en el puesto toda su dirección superior entre tres a cuatro veces en un año, similar sucede en el Setena, a su vez se nombraron dos Ministros de Planificación y Política Económica, incluso nombramientos que no dependían del Presidente de la República, como es el caso del Contralor General de la República, observamos que existieron tres personas en el cargo, siendo el único estable el Director General de Servicio Civil.

1.3.4.1. Lanamme: Actor contralor no vinculante

A finales de la Administración Rodríguez, mediante la Ley 8114 un proveedor de servicios del Conavi, se convierte en el controlador de la calidad de la red vial nacional el Lanamme, ente de la Universidad de Costa Rica, cubierto por la autonomía universitaria.

En esa Administración el Laboratorio estuvo a cargo del Doctor Juan Antonio Pastor Gómez, al igual que en los dos primeros años de la Administración Pacheco de la

Espriella y hasta el 30 de noviembre de 2004, fecha en que muere Pastor, su sucesor en el cargo fue el doctor Jorge Gutiérrez Gutiérrez. (Rojas, 2011)

Los doctores Pastor y Gutiérrez, son exponentes del hombre académico, al estudio constante, a la reflexión profunda, a la investigación y a las publicaciones científicas, universitarios de tiempo completo, de gran trayectoria universitaria desde sus primeros pasos profesionales (Rojas, 2007, Rojas, 2008, Rojas, 2011).

Los intereses del hombre académico (el Homo academicus), de conformidad con Bourdieu (2008), se centra en la investigación profunda, la reflexión académica y el reconocimiento social, mediante la exposición a medios de comunicación y publicaciones, aunado al interés de una fuente de financiamiento para sus investigaciones, estudios y publicaciones, lo que es concordante con el perfil de los profesionales que estuvieron al frente del Lanamme, en el periodo de estudio.

La Ley N°8114 brindó un ingreso directo y permanente al Lanamme, de alrededor, lo que le permitió alcanzar sus objetivos, pero graves problemas de coordinación las autoridades del Mopt y el Conavi, que no existían antes del 2001, cuando eran proveedores del Conavi, lo que no contribuye a la solución de un problema al nivel que se requiere, y así, tenemos un Laboratorio de primer mundo con una red vial nacional del tercer mundo (Contraloría General de la República, 2010 D, Vargas-Zeledón, O, 2016, Loria, G, 2017)

La Contraloría General de la República, de conformidad con estudio del año 2010, que comprende, aspectos que se arrastran del periodo 1998-2006, indica que

Con respecto de los recursos asignados al Lanamme, mediante la Ley Nro. 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, que este organismo no posee un marco jurídico adecuado que le permita una gestión claramente definida en sus alcances y procedimientos y debidamente armonizada con el resto de las entidades gubernamentales que participan de alguna manera en la construcción y mantenimiento de la red vial costarricense. (Contraloría General de la República, 2010-D, pág.19)

La falta de coordinación, con los entes ejecutores, se da a partir del 2001, con la promulgación de la Ley, en cambio antes de esa ley, existían una serie de mecanismos que utilizaba la Lanamme, con las autoridades, como era la invitación de las autoridades del Mopt al laboratorio, asistencia a las sesiones del Consejo de Administración,

reuniones frecuente con el Director de Conservación de Vías y Puentes del Conavi, entre otros (Conavi, 1998, May-Cantillano, 2017).

De conformidad con la Contraloría General de la República, la falta de coordinación, entre Lanamme y los actores ejecutores de la política

ha ocasionado que las evaluaciones bienales de la red vial se realizan sin las adecuadas coordinaciones con las eventuales entidades que deberían hacer uso de sus resultados y eso ha ocasionado dificultad en su aplicabilidad. . (Contraloría General de la República, 2010-D, pág.i)

En cuanto a coordinación, se considera, que existe que hay un antes y después de la Ley 8114, en detrimento, con la vigencia de la normativa.

1.3.5. Coordinación frágil y fragmentada entre el Mopt y el Conavi

De conformidad con la política al Ministro de Obras Públicas y Transportes le correspondería la rectoría, a su vez, sería el enlace principal en el Conavi, por ser el Presidente del Consejo de Administración.

Durante esas dos administraciones el Mopt adoleció de una dirección planificación con los recursos necesarios para realizar estudios, que pudieran brindar un rumbo técnico a los proyectos viales.

No existió entonces interés del Ministro de dotar a la Dirección de Planificación Institucional del Mopt de los recursos pertinentes para que realizará los estudios para determinar las prioridades de los proyectos viales. La ausencia de esos estudios permitió al Ministro y al Consejo de Administración del Conavi, fijar prioridades, con mucha holgura, de conformidad a sus intereses. (Contraloría General de la República,2005-A)

No es posible realizar una coordinación efectiva entre el Mopt y el Conavi, debido entonces, a la inexistencia de estudios técnicos que respalden el ejercicio de la rectoría por parte del Ministro, las aspiraciones presidenciales del ministro responsable del primer momento de la política, de la alta rotación de funcionarios en el cargo de Ministro, a razón de tres por administración, y al desconocimiento previo del ámbito de la política de infraestructura vial por parte de cuatro de los seis ministros que ocuparon la cartera en esas dos administraciones.(Contraloría General de la República, 2006-A)

Por otro lado, la burocracia de los mandos medios del Mopt, habían sido desprovista del poder que significaba administrar obras viales de miles de millones de colones, perdiendo su estado de confort y su protagonismo en la escena nacional, por lo que no les interesaba, realizar ningún esfuerzo de coordinación con el Conavi, lo que se agrava por las rotaciones constantes del titular del Ministerio.

La política también estableció una representación adicional del Mopt en el Consejo de Administración del Conavi, una sería el Viceministro de Obras, que se conocería posteriormente como Viceministro de Infraestructura y Concesiones, y un representante nombrado por el Ministro. Los Viceministros no asumirían la colaboración o apoyo en la rectoría del Ministro, y se ocuparían de brindar seguimiento a los proyectos que el Ministro estableciera, junto con los miembros del Consejo de Administración. En la Administración Rodríguez el Viceministerio fue ejercido en un primer momento por Mario Fernández Ortiz, con amplia experiencia en obra vial, incluso había sido Viceministro y Ministro de Obras Públicas y Transportes, y luego sería el Ministro que sustituyera a Méndez Mata, primer ministro de la Administración Rodríguez, asimismo, en la Administración Pacheco de la Espriella, Lorena López, funcionaria de larga trayectoria en el Mopt, estuvo a cargo del Viceministerio, siendo la representante del Mopt durante la Administración Rodríguez y parte de la Administración Pacheco, Rosaura Montero, que luego sería Viceministra en la Administración de Chinchilla Miranda (2010-2014). (Soto, 2018).

1.3.6. Coordinación Conavi-Proveedores

El escenario a nivel del Consejo de Administración del Conavi, tenía todas las condiciones para una coordinación entre el Conavi y las empresas contratadas, ya que existió representación de la Uccaep y de la Asociación de Carreteras y Caminos, para además durante la mayor parte de la Administración Pacheco, el cargo de Director Ejecutivo, fue ejercido por un profesional vinculado a las empresas que el Conavi contrataba (Calderón-Villalobos, 2016).

La coordinación con el Consejo se materializó mediante la creación de las condiciones adecuadas para la operación de las empresas, de esta forma, se fomenta proyectos de magnitudes que pueden ser absorbidas por las empresas nacionales, y que

claramente existe un desinterés de empresas internacionales para llevarlas a cabo (Calderón-Villalobos, 2016), de ahí, entonces que esa coordinación no fue funcional para la política.

En cuanto a los proveedores de servicios públicos que se interrelacionan con la política, como son los proveedores del agua, electricidad, entre otros, no existió tal coordinación previa a la programación del contrato, sino durante la ejecución del mismo, pero se realizó a nivel de mandos medios, y por lo contrario esos proveedores en el momento de hacer sus proyectos no coordinaron con el Conavi, afectando las vías nacionales. (Angulo, 2005, Vásquez-Rodríguez, 2016, Vásquez-Rodríguez, 2017).

La coordinación con las municipalidades era liderado por el representante de la Unión de Gobiernos Locales, el señor Olger Murillo Ramírez, durante las dos administraciones, que estuvo interesado en impulsar proyectos claves para ciertas municipalidades, especialmente que la que tenían representación en esa Unión, a su vez, la municipalidad que él representaba, la de Naranjo, sería una de las mayores beneficiadas con el mejoramiento de la Ruta Nacional San José-San Ramón, impulsada en esas administraciones (Municipalidad de Naranjo, 2018), es el caso de los proyectos de asfalto de la Calle Alunasa-Salinas en Esparza, el mantenimiento de la ruta Hojancha-Puerto Carrillo y la sustitución de la carpeta asfáltica en los alrededores del peaje a Naranjo (Conavi, 1999, páginas 77 y 178).

1.3.7. Coordinación con Lanamme

La relación entre el Lanamme y el Conavi, tiene dos momentos diferentes, el primero inicia con la vigencia de la Ley de Creación del Conavi, que rige a partir de mayo de 1998 y concluye con la promulgación de la Ley 8114, con rige Julio de 2001. En el primer momento Lanamme se presenta como un actor colaborador del Conavi, ya que se observa una gran participación entre las autoridades de la Universidad de Costa Rica y los funcionarios del Conavi, en ese periodo Lanamme no era fiscalizador de calidad de la red vial nacional, incluso al entonces señor Rector de esa Casa de Estudios el Doctor Gabriel Macaya, participó en los procesos de coordinación con el Conavi (Conavi, 1999-B, pág.43).

Se establecieron una serie de convenios en que el Lanamme se convertiría en un agente activo en todas las etapas de la ejecución de la obra vial nacional, es así como el 15 de abril de 1999, en una de estas negociaciones se acuerda que el Lanamme “proveerá

de los recursos humanos y medios técnicos necesarios para asegurarse de la correcta administración de los contratos de conservación vial, por un plazo de hasta dos años” (Conavi, 1999-B, pág.7), esta función, que era contractual, no es asumida por el Laboratorio, después de 1991, momento de la promulgación de la Ley 8114, ya que su rol es otro.

Evidente en esa participación era el interés del Lanamme, obtener contratos con el Conavi, en materia vial, existiendo una apertura de los universitarios para satisfacer las necesidades del Mopt-Conavi, lo que es congruente con el interés del homo academicus, deseo de obtener fondos para consultorías e investigaciones, para su correspondiente publicación (May-Cantillano, 2017, Contraloría General de la República, 2010-D).

Con Ley 8114 que rige desde julio de 2014, los funcionarios del Lanamme tuvieron asegurados los fondos necesarios para realizar las actividades de su interés, en el papel de fiscalizadores de la calidad de la red vial nacional, cuyas prioridades fijaron ellos mismos, bajo la cobija de la autonomía universitaria.

De conformidad con el interés del homo academicus, las autoridades del Lanamme realizaron investigaciones, de muy alto nivel técnico, que permite tener un panorama parcial de la red vial nacional, parcial en tanto, se hace a partir de unos cuantos indicados. Paralelamente los académicos, de conformidad al perfil del asesor e investigador de alto nivel, realizar publicaciones, que les fueron útiles para el reconocimiento académico y social, tanto dentro de la Universidad o fuera de ella, algunos escalaron en la jerarquía académica, hasta llegar al grado de catedrático (May-Cantillano, 2017, Contraloría General de la República, 2010-D).

De ahí, que no existía interés del Laboratorio de coordinar con el Conavi, ya que únicamente se remitirán informes a las diferentes autoridades políticas y controladoras del país, como a los diputados de la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, medios de comunicación, al Mopt y Conavi, mismas que eran afines a sus intereses académicas antes mencionados, principalmente a partir del año de 2002. (Montero, J, 2003, Morales, C, 2003, Estado de la Nación, 2005 y Estado de la Nación, 2006, Contraloría General de la República, 2010-D), y la otra parte Conavi, no ha

realizado esfuerzos importantes, en el periodo de estudio, para coordinar con dicho laboratorio.

En la Administración Pacheco las autoridades del Mopt y el Conavi, realizaron caso omiso a los informes del Lanamme (Montero, J, 2003, Estado de la Nación, 2006, May-Cantillano, 2017).

Esta ausencia de coordinación entre Lanamme-Conavi-Mopt, es necesario contrastarla con la resistencia de los responsables del Mopt y el Conavi, en reconocer el poder social, y la influencia como actor principal en la política pública, principalmente a partir del año 2001 (cuando la institucionalidad lo incorpora como como fiscalizador de la calidad de la red vial nacional) en la formación de la opinión de otros actores.

El laboratorio, en términos de Subirats et al (2008) y Bourdie (1980), tiene poder intelectual en la Sociedad Costarricense, en el campus⁸⁵ de la infraestructura Vial Nacional, en tanto es reconocido como una organización, que agrupa a profesionales del mayor alto nivel en el tema de la infraestructura vial nacional, que cuentan con un equipo humano y material con reconocimiento mundial (Loria,2009), con investidura de “objetividad”, el poder del Laboratorio, se encuentra enmarcado dentro del prestigio de la Universidad de Costa Rica.

Como puede observarse en la Figura.5.05, el Lanamme, constituye en términos de Sharpf (2008), Zurbriggen (2008) y Subirats et al (2008)⁸⁶, un actor principal de la política pública, en tanto influye sobre múltiples actores. En la figura de color celestre, observamos una serie de actores públicos (Contraloría General de la República, Asamblea Legislativa, Defensoría de los Habitantes, Presidencia de la República), a los que de conformidad, con la Ley 8114, son remitidos los informes de Lanamme, sobre la evaluación de la red vial nacional, y otros informes de fiscalización de la calidad de la red vial nacional. Dichos actores, a su vez, participan al Lanamme, en seminarios, mesas

⁸⁵ Campus o campo es un término formulado por Bourdieu (1980) para referirse a un espacio social de acción y de influencia en que confluyen relaciones sociales determinadas, es una red objetiva entre posiciones.

⁸⁶ Sharpf, Zurbriggen y Subirats et al, en cuanto a la relación actores y política pública, fue desarrollado en el capítulo 4, punto 3.1. Neoinstitucionalismo, sus vertientes y los conceptos de institución.

redondas, conversatorios o como consultor, en temas de infraestructura, reconociendo su poder intelectual.

En color amarillo, observamos una serie de actores, en que la presencia del Laboratorio, es de suma importancia, en el Estado de la Nación, se participa al Laboratorio como investigador principal, para realizar estudios sobre la red vial nacional, es a su vez, participante de Grupo Consenso, que agrupa una serie de organizaciones públicas y privadas, que tiene como fin el mejoramiento de la red vial nacional. (Loria, 2009, Loria, 2010).

La presencia e influencia de Lanamme en las redes sociales, en la prensa televisiva, escrita y radial, se intensifica en el periodo 2006-2014, que se analiza en el próximo subcapítulo, con el doctor Luis Guillermo Loria Salazar, Coordinador del Programa de Investigación en Infraestructura de Transporte (PITRA) del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR).

Entonces Lanamme, tiene influencia sobre otros actores públicos y privadas, que son parte de la institucionalidad de la política de infraestructura vial nacional, y tienen incidencia sobre las redes sociales y prensa en general, que son formadores de opinión, y por tanto influyen directamente sobre la percepción de la calidad de la red vial nacional.

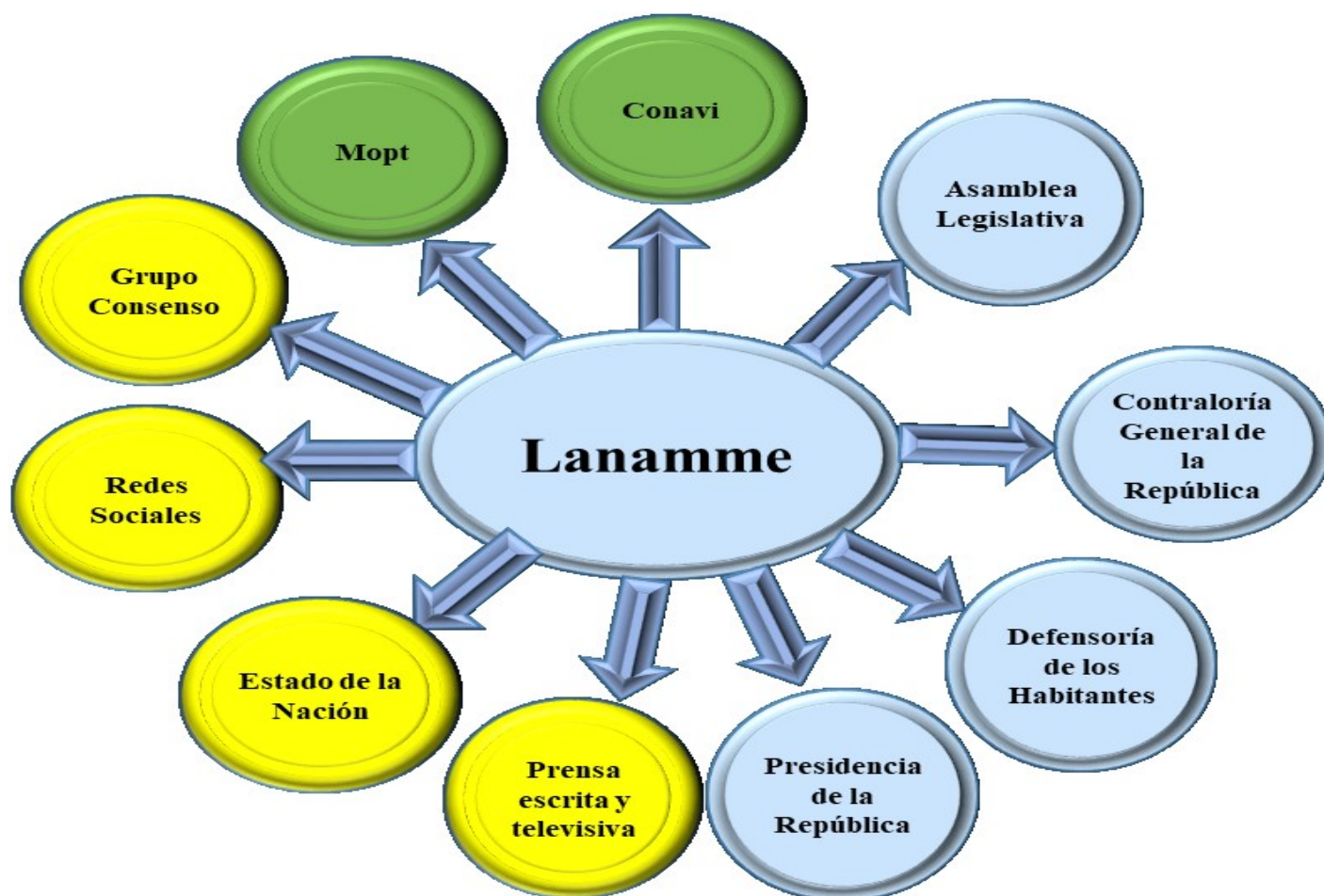


Figura.5.05. Costa Rica. Interrelación de Lanamme con otros actores de la política de la infraestructura vial nacional

1.3.8. Coordinación vertical

Durante las dos administraciones del PUSC existió una imposición de decisiones por parte del Ministro de Hacienda, en cuanto a recortes de ingresos, con el beneplácito de la Presidencia de la República, con el agravante de que no existió un Ministro de Hacienda estable en esas administraciones, ya que en la Administración Rodríguez tres personas ocuparon el puesto y en la Administración Pacheco lo hicieron cuatro personas, pero la línea, fue una en cuanto al giro de recursos al Conavi, era entregar menos, de lo que señalaba la Ley 7798 y la Ley 8114, pese a que una de las causas del problema público, que generó una reorientación de la política en 1998, había sido el escaso financiamiento. (Barahona, 2000, Sala Constitucional, 2003).

La Contraloría General de la República, tuvo una coordinación vertical, de imposición, en tres ámbitos en el Conavi, que son el: presupuestario, contratación administrativa y de fiscalización, no pronunciándose, sobre el no cumplimiento de la Ley 7798, es necesario recordar que ese ente contralor, estaba a cargo de Rocío Aguilar Montoya, ligada a la red, de pensamiento neoliberal y empresarial (Ver Figura.5.04), que se encontraba de acuerdo, con una restricción de gasto público, afectando la reorientación de la política.

En cuanto al tema presupuestario, la Contraloría se encargaba de la aprobación de los presupuestos en esos años, siguiendo la normativa y disposiciones del Ministerio de Hacienda, sin nunca oponerse firmemente al no girar los dineros que le correspondían al Fondo Vial Nacional, pese existir, dos recursos de amparo declarados con lugar de los ciudadanos Oscar Barahona Streber y Oscar Campos (Barahona, O, 2000, Rodríguez, J, 2008), incluso Rocío Aguilar Montoya, manifestaría que es asunto que concierne al Ministerio de Hacienda y no a la Contraloría General de la República (Aguilar, 2006), en concordancia con el Presidente Pacheco y sus Ministros, lo que es congruente con los cargos desempeñados por Aguilar Montoya en esa Administración Pacheco, el de Secretaria del Consejo Nacional de Concesiones y miembro del Consejo de Administración del Conavi, antes de asumir el puesto de Contralora.

La Contraloría General de la República de conformidad con la reorientación de la política y la institucionalidad vigente en el periodo de estudio, fue corresponsable en la

toma de decisiones de la contratación de los proyectos viales contratados, en tanto resolvía diferentes recursos administrativos contra los procesos de contratación de obra vial, y refrendaba los contratos de esas contrataciones, especialmente las de licitación pública, que son las de mayor cuantía. (Contraloría General de la República, 2003, Contraloría General de la República, 2004-A, Contraloría General de la República, 2005-A, Contraloría General de la República, 2006-B).

En el año mayo de 2000 Conavi había tramitado cerca de 33 licitaciones públicas, de estas 18 habían sido adjudicadas, de ellas 15 habían sido apeladas ante la Contraloría General de la República, que había anulado una adjudicación, durante el periodo en estudio esa sería la tónica por parte de los empresarios, apelar todas las contrataciones de alto valor ante el controlador, cuya resolución tardaba semanas o meses, lo que significaba un atraso en el proyecto por esas mismas semanas y meses.

Una de las licitaciones, cuya adjudicación había anulado la Contraloría General de la República, fue la Licitación Abreviada No.2012LA-000077-0DI00 “Trabajos para la atención de la ruta nacional 227 (en lastre), secciones de control 21191 (Buenos Aires RN35, Joaquín-Escuela), 21192 (San Joaquín-Coopevega) y 21193 (Coopevega-Moravia) zona 6-2”

La Sala Constitucional es uno de los actores, en una relación de verticalidad con el Conavi, ordenándole realizar una serie de proyectos viales en un determinado plazo, muestra de ello, en el periodo, son los votos siguientes: Voto 9158-04 del año 2004 que ordena construir en un periodo de seis meses el drenaje de las rutas nacionales N°5 y N°101, e incluso ordena a la Contraloría General de la República, no aprobar ninguna modificación presupuestaria del Conavi, hasta que no se realicen las gestiones presupuestarias para dar contenido a la obra vial indicada, ii) Voto 005473-15 del año 2015 que ordena construir la construcción de aceras peatonales sobre el puente ubicado en el Barrio la Horquetilla de Bagaces, iii) Voto Ruta N° 123, ubicada en el sector La Milenita en Santa Bárbara de Heredia, corresponde a una ruta nacional y, por ende, debe ser atendida por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes

El Director General de Servicio Civil en forma unilateral decide clasificar y valorar las plazas para el Conavi, sin tomar en cuenta las particularidades de la política

pública, ni considerar que se estaba cambiando de un modelo de Estado Constructor⁸⁷ a Estado Contratista, sujetando las plazas a lo normado en el denominado manual de clases anchas, para ese entonces, el manual, sin siquiera contemplaba plazas con la especialidad vial, y mucho menos de gerencia de proyectos viales, no importando la responsabilidad sobre el manejo de proyectos, que en monto, e importancia, son los mayores del país (Conavi, 1999).

El Director General de Servicio Civil Guillermo Lee Ching, funcionario de carrera de la Dirección General de Servicio Civil, de conformidad con los postulados del *homo bureaucratic*, no presenta una respuesta ágil y oportuna a la necesidad de contar con recursos humanos en el Conavi, en el nuevo papel del Estado Contratista que sustituía al Estado Constructor⁸⁸, por ello decide mantener una clasificación y una valoración para los nuevos puestos, igual, a la que venía existiendo en el Mopt, con la salvedad, de que como ese Ministerio era el rector de la política, sus puestos debían ser mayor en clasificación y salarios a lo del Conavi, durante las dos administraciones no existieron puestos específicos para la administración de contratos viales, o profesionales especializados en ingeniería vial, como, por ejemplo en puentes, alcantarillas, entre otros. (Conavi, 1999).

El señor Lee Ching, de conformidad con los postulados del *homo bureaucratic*, tardaría toda una Administración, la de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002), para dotar al Conavi, de poco más de 100 plazas, realizándose los primeros nombramientos en esas plazas al final de esa administración.

Sujetar la política a la institucionalidad del régimen de servicio civil y de la Dirección General de Servicio Civil, de una trayectoria de más de 50 años, es indudablemente un déficit de formulación de la política, que catapulta un déficit de implementación de esa política, ya que al estar sujeta la política a los designios del

⁸⁷ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

⁸⁸ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

Director General de Servicio Civil, permitió que esta actuará de conformidad a los intereses de la burocracia weberiana, que interesa cargos de trabajo no relacionados con producción y excelencia, bajos en remuneración y que no permita reconocer la especialización (Serrano-Ramírez, 2016, Solís-Murillo, 2017, Moreira-Sandoval, 2016, May-Cantillano, 2017)

La coordinación entre el Conavi y Setena, consistió únicamente en que el Conavi opta por seguir los trámites que el Setena había establecido para las obras que eran parte del Programa de Construcción Vial de la política, es necesario advertir, que la coordinación con el Setena, no tenía condiciones para realizarse, debido a la alta rotación en el cargo de Ministro, tres en la Administración Rodríguez y tres en la Administración Pacheco, y casi diez secretarios generales de Setena, en ambas Administraciones.

La coordinación con Mideplan fue prácticamente inexistente en las dos administraciones, debido a que no existió incidencia de ese ministerio en los proyectos que se desarrollaban, circunscribiéndose al inicio de la Administración Rodríguez Echeverría, a aprobar una propuesta de estructura para el Conavi, de tipo funcional. (Vásquez-Rodríguez, J, 2017, Solís, 2018,).

1.3.9. Coordinación de los actores burocráticos

La Administración Rodríguez y en la Administración Pacheco, existió descoordinación entre los actores burocráticos del Mopt y el Conavi, por una serie de motivos, entre ellos la pérdida de protagonismo de los actores del Mopt, la ausencia del ejercicio de la rectoría de los seis ministros que ocuparon la cartera del Mopt en esas dos administraciones y una debilitada Dirección de Planificación Sectorial. (Vasquez-Astorga, 2016, Vásquez-Rodríguez, 2016, Serrano-Pérez, 2016). La Contraloría General de la República indicó que en el periodo existió descoordinación entre el Mopt y el Conavi, que no hay concordancia entre los planes de largo plazo, a cargo del Mopt, con los de corto plazo responsabilidad del Conavi (Contraloría General de la República, 2007). Existen recursos del Mopt, que quedaron ociosos, luego de la reorientación de la política, como son las instalaciones de conservación y mantenimiento regional del Mopt, el laboratorio de verificación de calidad, o bodegas de materiales, que nos fueron trasladados, ni compartidos con el Conavi. El proyecto de Costanera Sur, fue asumido por el Mopt,

directamente del despacho de la Viceministro, cuando de conformidad con la Ley 7798, correspondía al Conavi

En aspectos tan importantes, como son las expropiaciones de obra vial, en tanto inciden significativamente en el plazo de ejecución de un proyecto, le corresponde al Ministerio de Obras Públicas la gestión técnica y legal, y al Conavi, realizar el pago correspondiente. No se observa, que en la agenda del Mopt, se encuentre como prioridad las expropiaciones, cuando si lo es para el Conavi, en tanto afecta el proyecto vial. (Contraloría General de la República, 2007-B, Contraloría General de la República 2009-B).

Los actores burocráticos, acuerpados por el régimen de servicio civil y la Dirección General de Servicio Civil, como autoridades del Mopt, o funcionarios que se trasladaron al Conavi, provenientes de ese ministerio, no entablaron los mecanismos de coordinación necesarios para implementar los proyectos viales, ya que no se veían obligados a ello, lo que también sucedió a lo interno de la novel institución Conavi, entorpeciendo la implementación de la política (Vásquez-Astorga, 2016, Serrano-Pérez, 2016 y Solís-Murillo, 2017).

El abismo de coordinación burocrático llega a tal punto, que muchos actores nunca intercambiaron comunicación alguna, como fue el caso del Departamento de Pesos y Dimensiones, cuyos productos debían utilizarse como insumos para los proyectos de conservación vial, no intercambio información con los funcionarios de la entonces Dirección de Conservación de Vías y Puentes. (Cruz, D, Rodríguez, V y Vásquez-Rodríguez, 2015).

1.3.10. Los beneficiarios de la política

Los beneficiarios de la política estuvieron ausentes en la implementación de la política, debido a que los programas y presupuestos del periodo fueron elaborados por los funcionarios del Mopt destacados en el Conavi, recayendo la aprobación correspondiente, principalmente en el Consejo de Administración del Conavi, en que estuvieron presentes el Ministro de Obras Públicas y Transportes, los representantes del MOPT, de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, de la Asociación de Carreteras y Caminos y de la UCCAEP.

La calidad enfocada al cliente, en el caso que nos ocupa el cliente-ciudadano está siendo considerado en la infraestructura vial nacional en varios países de Europa, de Norteamérica y de Sur América, lo que significa, que además de los controles de calidad de la infraestructura vial como tal, se considera la “voz del cliente”, es decir del actor usuario, debido que las obras se construyen, mejoran y se conservan, en función de la ciudadanía, por ello, se considera su consulta permanente, el caso de la política que nos ocupa, la implementación de mecanismos, que consideren al usuario de la red vial nacional, en la definición de proyectos, lo que es acorde con los postulados del gobierno abierto, en el periodo de estudio los usuarios de las carreteras, fueron los ausentes en el proceso, no existiendo canales para la presentación de sus inquietudes o el intercambio de información.

La voz del usuario fue sustituida por el político, considerando que el Consejo de Administración por definición de la política pública, estaba politizado, y es a través de lo político que se recogen las inquietudes de los usuarios, y estos de conformidad con sus intereses, incluyen o excluyen proyectos, lo que se realiza en conjunto con los representantes de las empresas que son proveedores de bienes y servicios del Conavi. (Vásquez-Rodríguez, 2015, Vásquez-Rodríguez, 2016, Vásquez-Astorga, 2016, Moreira-Sandoval, 2017, Vargas-Zeledón, 2017, Sandino, 2013)

1.4. Planes quinquenales

La reorientación de la política pública de la infraestructura vial nacional estableció que debían elaborarse planes quinquenales para la institución que había creado la política el Conavi, mismos que debían ser aprobados por su Consejo de Administración.

De acuerdo con lo que estipula la Ley de creación del CONAVI No. 7798, en sus artículos Nos. 4 y 23, este Consejo tiene la responsabilidad de programar la conservación y la construcción de la Red Vial Nacional, en concordancia con los programas que elabore la Dirección de Planificación Sectorial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Lo anterior obliga al Consejo a elaborar planes anuales y quinquenales de inversión, en los cuales debe acatar las políticas y los lineamientos del MOPT, así como, la priorización técnica de proyectos que realiza la citada Dirección de Planificación Sectorial (Contraloría General de la República, 2005, pág.5).

En las administraciones Rodríguez y Pacheco se aprobaron múltiples planes quinquenales, el primer plan quinquenal que fue aprobado correspondió al periodo 2000-2004, aprobado el 28 de setiembre de 1999, misma fecha en que se aprobó el Plan Anual Operativo del año 2000 y el Presupuesto del año 2000, posteriormente se convirtió en una práctica, reformular cada año el plan quinquenal, especialmente en la Administración Pacheco, que se reformulaban cada año, de ahí que se elaboraron los siguientes: 2002-2006, 2003-2007, 2004-2009, 2005-2010 (Contraloría General de la República, 2005-B). Esta práctica, es concordante al interés y modo de actuación del *homus bureaucratic*, que le interesa únicamente cumplir con las normas y la forma, olvidándose del fin, ya que lo que pretendía esa práctica, por parte de los funcionarios del Conavi, era tener un documento, que probará que había una cierta programación. Un plan de mediano plazo, que se ajuste cada año, modificándose en función del interés de los actores del momento, no cumple con los postulados de ordenamiento, de fijación de prioridades y del establecimiento del norte por seguir, lo que se realiza con la planificación de mediano plazo

El Plan Quinquenal (2000-2004) establece cuatro programas que deben ser llevados a cabo por el actor ejecutor de la política pública el Conavi, lo que se conserva en los planes siguientes que son: Administración Superior, Construcción, Conservación y peajes.

Los planes son armónicos en la “generalidad” con el Programa Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002 y el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, no así con el Plan Nacional de Transporte, 1995-2010, a excepción la integración de la red vial nacional.

Los planes quinquenales, al igual que los programas de desarrollo, se diferenciaban con el plan a largo plazo, en que este último, partía de un Estado Constructor⁸⁹, en lugar de un Estado Contratista, integrado a redes ferroviarias, que se encontraban fuera de operación.

⁸⁹ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

Si bien existe una cierta armonía entre los planes quinquenales y los planes de desarrollo, se observa que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes no asumió la rectoría, que le correspondía en ese periodo, ya que debió establecer políticas y lineamientos que garanticen el establecimiento de prioridades en obra vial nacional, en tanto los planes quinquenales de la Administración Rodríguez y la Administración Pacheco, se ajustaban a los programas de corto plazo, que a su vez se ajustaban al presupuesto (Calderón-Villalobos,2016).

El Mopt siguió operando, con leves excepciones, con la misma estructura organizacional que había antes de la política, pero sin recursos financieros para realizar obra nueva, conservación y mantenimiento. El área de planificación del Mopt no asume su rol de rectoría. No se establecieron los mecanismos de coordinación entre el ministerio y el Conavi, donde sus competencias en la práctica estaban difusas.

Al estudiar las leyes de presupuestos ordinarios de la República, especialmente, en la Administración Pacheco de la Espriella, se visualizan apartados que indican, en cuanto a la rectoría del Mopt, los siguientes “Formular, divulgar y evaluar políticas y el accionar del Sector de Obras Públicas y Transportes” o “Construcción y conservación de obras viales” (Contraloría General de la República, 2005), lo que es una muestra explícita, del abandono de la rectoría, que había establecido para el Mopt, la reorientación de la política, aquí se da entonces un déficit de la implementación de la política, y no de formulación, en tanto la política contemplaba la gestión de rectoría.

El proceso de planificación en las administraciones de Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Pacheco de la Espriella (2002-2006), de todo el Sector Transporte, incluyendo la política en estudio, no había tenido el apoyo de los ministros de turno, que habían desprovisto a la Dirección de Planificación Sectorial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, del apoyo económico, técnico y humano, incluso con el equipo necesario para realizar estudios sobre la red vial nacional, que se efectuaban con el modelo HDM3⁹⁰, que incluso durante la Administración Pacheco de la Espriella no se realizaron. (Contraloría General de la República, 2005)

⁹⁰ El modelo HDM por sus siglas en inglés, Highway, Design and Maintenance Standard Mol), es un programa informático para de conservación y mantenimiento de carreteras, que tiene varias versiones,

La falta de políticas y lineamientos actualizados de parte del Rector del Sector, que es el MOPT, pero también, a la falta de directrices y lineamientos de parte del Consejo de Administración y a la ausencia de bases de datos que contengan información actualizada y completa sobre las obras viales que año con año ejecuta ese Consejo y que modifican el estado de la Red Vial Nacional.

Al respecto, de la lectura de las actas del Consejo de Administración no se encontró evidencia de que se haya girado a la Unidad de Planeamiento y control del CONAVI, directrices, lineamientos o cualquier otra orientación, que sirviera de base a la citada Unidad para programar la planificación de corto, mediano y largo plazo, con criterios oportunos y efectivos, tendientes a lograr el cumplimiento de las funciones sustantivas de ese Consejo. (Contraloría General de la República, 2005, pág.6)

Los planes quinquenales del Conavi, además de no seguir directrices del Mopt, porque el mismo no ha asumido su papel rector, y adolece de una Dirección de Planificación Sectorial con los recursos mínimos para generar los estudios necesarios que orienten esos planes.

El CONAVI, en lugar de actualizar y dar seguimiento a él plan quinquenal, lo que ha venido haciendo es redactando uno nuevo cada año, aunque básicamente las variaciones que presentan se muestran en los listados de proyectos que se incluyen, no obstante, dichos planes no evidencian, el fundamento técnico utilizado para realizar estos cambios en los listados de proyectos. Esta forma de uso de los planes quinquenales no permite contar con información real sobre los proyectos viales activos o planeados ni sobre el estado de la Red Vial Nacional. (Contraloría General de la República, 2005, pág.7)

Aspectos tan elementales en la planificación de mediano plazo, como es el establecimiento de una “misión-visión” en el Conavi, se desatienden, como se evidencia de los presupuestos ordinarios de la institución de los años 2002,2003 y 2004, cuando la

la tres, era utilizada en los años noventa. Dicha programa procesa los costos totales de transporte de distintas estrategias de mejora y conservación de carreteras mediante la evaluación económica de la vida útil de las mismas, ofreciendo una modelación del deterioro de la carretera y los efectos de las tareas de mantenimiento, así como cálculos de conservación, mantenimiento, operación de vehículo. La primera versión fue publicada por el Banco Mundial en 1989.

misma, varia de un año a otro, lo que demuestra que el rumbo no se encuentra establecido técnicamente, este es entonces dirigido por “lo político”, por la demanda de diputados, ministros, viceministros y alcaldes municipales entre otros. Estas presiones “entorpecen el trabajo de este Consejo al obligarlo a destinar recursos económicos a proyectos que no han sido definidos técnicamente” (Contraloría General de la República, 2005, pág.121).

No se advierte la participación de la ciudadanía en la elaboración de los planes y programas, y como ya ha indicado, estuvieron en manos de las gestiones políticas, lo que conformidad con la teoría de la calidad, sería un déficit en la formulación y en la implementación de la política.

La institucionalidad del momento permitió que la rectoría no fuera posible, en tanto en esos ocho años, existieron seis ministros⁹¹, tres en cada administración, cuatro de ellos, carente de conocimiento en la política de infraestructura vial nacional, abogados de profesión, a excepción de Chaves Bolaños, connotado economista, socio de Aldesa, aunado a una Dirección de Planificación Sectorial, totalmente debilitada, por lo que la planificación quinquenal entonces consistió en ajustarla a los planes de corto plazo, que a su vez, se ajustaban al presupuesto, esto último se debía que una vez enlistados los compromisos presupuestarios por proyectos en ejecución, el Ministro y el Consejo de Administración, determinaban puntualmente los proyectos por realizar, una priorización hecho desde lo “político”, incluso se pueden observar proyectos, sin estudio técnico alguno, incluidos en los presupuestos, un montos insignificantes por un 1% incluso del costo total, para satisfacer parcialmente, mediante un cierto espejismo a las comunidades, o incluso a otros políticos. (Calderón-Villalobos, 2016, Moreira-Sandoval, 2016, Camacho-Ramírez, 2018, Solís-Murillo, 2017)

1.5. Planes de corto plazo y presupuesto

El plan de corto plazo de la política estaría a cargo del Consejo Nacional de Vialidad, como lo estaría también el presupuesto, y la administración del Fondo Vial Nacional, ya que dicho actor es el ejecutor de dicha política.

⁹¹ A la rotación de los ministros y su implicación en la política, se hizo mención en el punto 1.3.1, ver sobre el particular las figuras 5.01, 5.02 y 5.04.

Desde el 2000 los planes de corto plazo y los presupuestos, ambos anuales, identificaban cuatro programas de la política, que serían los siguientes:

Programa 01 Administración Central.

Programa 02 Conservación Vial.

Programa 03 Construcción vial.

Programa 04 Operación e Inversión en vías de peaje.

El programa 01 Administración Central contendría a la dirección superior, apoyo administrativo y asesorías del Conavi, y el programa 04 Operación de Inversión en Vías de peaje, cubriría las actividades relacionadas con la Administración de Peajes.

Al no existir en las administraciones de Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Pacheco de la Espriella (2002-2006), directrices de los diferentes ministros de obras públicas y transportes del periodo 1998-2002 en calidad de rectores de sector, ni estudios de la Dirección de Planificación Sectorial del Mopt, al ser los planes quinquenales un agregado de proyectos poco sistematizados, sin directrices del Consejo de Administración del Conavi, en medio de la improvisación de la transformación del Estado Constructor⁹² al Estado Contratista y del establecimiento formal del ente ejecutor de la política el Conavi, el escenario en esas dos administraciones, tenía todas las condiciones para que en los planes de corto plazo, así como en los diferentes presupuestos, tuviera una fuerte influencia desde lo “político”. (Contraloría General de la República, 2007, Calderón-Villalobos, 2016).

Los planes de corto plazo y los presupuesto de las dos administraciones, eran simples listas de proyectos a ejecutar, si dichas listas no eran preparadas explícitamente por los técnicos, es decir la Dirección de Planificación Sectorial del Mopt y la denominada Unidad de Planificación y Control del Conavi, sino existían estudios sobre el particular, si el Director Ejecutivo en el caso del Conavi, se encontraba en un estado de vulnerabilidad por su nombramiento interino y si los planes y presupuestos eran aprobados por el Consejo de Administración del Conavi, era ahí, donde sus miembros,

⁹² La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

de conformidad con el poder que mantenían a lo interno de ese órgano colegiado, que establecieron los proyectos por realizar, con la única salvedad, que se trataba incluir aquellos, que estuvieran mencionados en el plan nacional de desarrollo, de la Administración del turno, lo que era relativamente fácil en la Administración Pacheco de la Espriella, donde los mismos se mencionaron vagamente (Calderón-Villalobos, 2016).

Contrario a la relación del programa y el presupuesto, en que primero se elabora el mismo y posteriormente el segundo, en el Conavi, primero se formulaba o aprobaba el presupuesto y luego el programa anual operativo, lo que se evidencia, con mayor fuerza en el periodo 2002 al 2006.

Lo anterior sucedía por influencia de “lo político”, ya que se elaboraban listas de proyectos, a los que había que darle contenido presupuestario, independientemente de si existían o no, estudios previos.

Incluso esa situación fue advertida por la Contraloría General de la República, en el momento de estudiar el último presupuesto del Conavi de la Administración Pacheco de la Espriella, el del año 2016, el ente controlar indicaba sobre el particular lo siguiente:

Se determinó que el CONAVI aprobó, en fechas distintas, el Presupuesto y el Plan Operativo Anual, (el primero fue aprobado por el Consejo de Administración en el acta de la sesión N° 349-2005 celebrada el 29 de setiembre de 2005, y el segundo en el acta de la sesión N° 355-2005 del 27 de octubre del año en curso), lo que contraviene la materia que rige la formulación del Plan-Presupuesto, dado que el Presupuesto representa la expresión financiera del Plan, sea que el Plan es el insumo fundamental para elaborar el Presupuesto. Lo anterior resulta inconveniente, ya que el Plan-Presupuesto, constituye, en la Hacienda Pública, el instrumento, por excelencia para el cumplimiento de los propósitos institucionales y consecuentemente, el medio para el control de los resultados, a que se refiere el artículo 11 de la Constitución Política de la República. (Contraloría General de la República, 2005, pág.4).

Esto fue una práctica en común, contrapelo se enlistaban los proyectos, se instituían en el presupuesto, posteriormente a partir de ello, se constituían los planes de corto plazo, que a vez, se actualizaban cada cinco años, es decir no existía planificación, operaba entonces el interés del homos bureacritic, en cuanto a cumplir con formalidades, como planes, para satisfacer el formalismo de los actores controladores, pero que sin que esto tuviera incidencia en la efectividad de resolver el problema de la deficiente red vial

nacional, para lo que la política se había reorientado en 1998. (Calderón-Villalobos, 2016).

La anterior práctica de presupuestar y luego formular la programación de corto plazo, advertida por la Contraloría General de la República, que distorsiona la planificación, aunado, a la también práctica de modificar todos los años los planes quinquenales (comentada anteriormente), también señalada por el ente contralor, se une, a otra, que consiste en dividir un proyecto, en varios proyectos.

Un proyecto vial, es un grupo de actividades concatenadas para crear una obra vial, en un periodo determinado, es decir tiene un inicio y un fin, concluyendo con la obra finiquitada y entregada a satisfacción (PMI, 2017). Cada proyecto vial tiene un alcance, que es la definición de las fronteras del proyecto, establece lo que el proyecto entregará, así como también lo que no entregará (Llorens, 2005).

El alcance de los proyectos viales es establecido de tal forma, que lo que podría ser un proyecto vial, resulta siendo muchos proyectos viales, como se puede observar en la Figura.5.06, existen al menos tres opciones para realizar la carretera a).

En la opción a) el diseño y la construcción de la carretera a) es parte del alcance del proyecto, mismo que se contratará a una empresa o a un consorcio.

En la opción b) existen proyectos varios proyectos con alcances diferentes. Existen proyectos cuyo alcance es una parte de la vía o un puente de la carretera a), y, además, existen, diferentes alcances, según sea construcción o diseño.

La opción c) es una intermedia, entre la opción a) y la opción b), ya que el alcance únicamente se restringe, por fracción de carretera o puente, considerándose simultáneamente el diseño y la construcción.

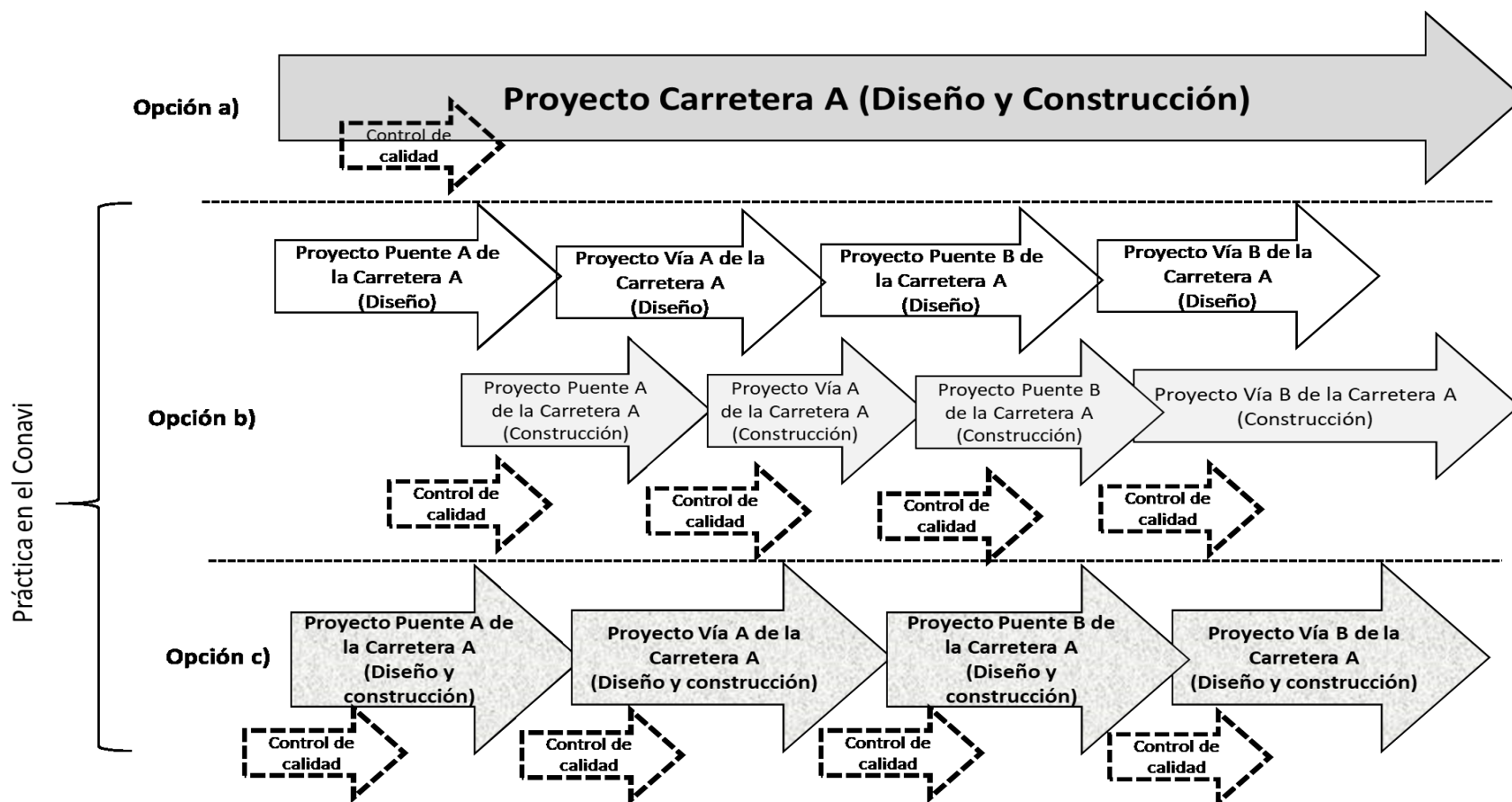


Figura.5.06. Proyecto de carretera, concebido como agrupamiento de proyectos, de diseño y construcción (separado) y diseño y construcción (junto), asociado a las contrataciones de verificación de la calidad

A partir del estudio de los presupuestos y programas operativos institucionales, del periodo 1998-2005, se obtiene que la práctica en el Conavi en ese periodo fue la opción b), un gran número de proyectos, para una sola vía. (Conavi, 1999-B Conavi, 2000-B, Conavi, Conavi-2000-C, Conavi 2002-B, Conavi 2002-C, Conavi,2003-B, Conavi, 2004-B, Conavi, 2005-B y Conavi, 2005-C). Al revisar la programación de corto plazo (un año) y los presupuestos anuales, del periodo 1998-2006, encontramos dicha práctica, denominado a un diseño de un puente, o a un diseño de una carretera, como proyecto, misma denominación que se le brinda al diseño y construcción. El “fraccionamiento de proyectos”, en que se considera un proyecto a un diseño, luego a un diseño y construcción, o a la construcción, impide y dificulta la planificación de corto y mediano plazo, en tanto no existe claridad en cuanto a concepto integro de un proyecto, para una necesidad específica. Como se ha indicado anteriormente, la denominada carretera a San Carlos o la Carretera de Costanera Sur, fue fracciona en varios proyectos, unos para puentes y otros para fracciones de vías, denominadas secciones, sin poder tener una ruta clara de la trazabilidad integral de esos proyectos.

Cada proyecto, de conformidad con la Ley 7798, que reorientó la política, debe ser objeto de un concurso público, por ello, en lugar de hacer un solo concurso público, que sería el caso a) de la Figura.5.06, se hacen en el Conavi, varias contrataciones, como es el caso b) de la misma figura, a lo que sería necesario sumarle las contrataciones que se realizan para la verificación de la calidad.

De conformidad con Calderón Villalobos (2016), esta práctica de fomentar la contratación de empresas nacionales, y desmotivar a las empresas internacionales, se relaciona con la defensa de los intereses de los empresarios representados en el Consejo de Administración del Conavi. Las empresas nacionales no tienen la capacidad instalada para competir en precios con las empresas internacionales, por ello, no es de interés un megaproyecto, en tanto a las empresas internacionales, no le es de interés los mínimos proyectos en el país. Como lo corresponde a un Consejo de Administración en el Conavi, tomar la decisión de realizar un megaproyecto o proyectos pequeños, y en él existe representación de las empresas nacionales, que es parte de una red de políticas públicas-

privadas (como se ha indicado anteriormente), la opción del megaproyecto, no ha sido retomada por el Consejo (Calderón-Villalobos, 2016).

1.6. Gestión

1.6.1. La reorganización del Mopt, traslado del proceso de peajes y la organización del Conavi

De conformidad con la reorientación de la política pública, tendría que reorganizarse el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, establecerse el Consejo Nacional de Vialidad, trasladar el proceso de peajes del Consejo de Seguridad Vial (Cosevi) al Conavi, trasladar el Departamento de Pesos y Dimensiones al Mopt, y redefinir las competencias en el ámbito de puentes entre el Mopt y el Conavi; de lo anterior algunos gestiones se realizaron tardíamente en la Administración Rodríguez o en la Administración Pacheco, u otras no se realizaron del todo, como lo desarrollados seguidamente.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes no se reorganizó durante la Administración Rodríguez ni durante la Administración Pacheco, siguió operando con la misma estructura organizativa que tenía antes de 1998, salvo en el año 2001 en que la Dirección de Obras por Contrato sería suprimida de ese Ministerio y trasladada al Conavi. (Vásquez-Astorga, 2016, Vásquez-Rodríguez, 2016, Vásquez-Rodríguez, 2017-B)

El Ministerio siguió contando con bodegas, maquinaria y equipo, trabajadores operarios, técnicos, ingenieros y administrativos, incrustados en la misma estructura organizativa, que le era propia a una política pública de infraestructura vial nacional, fundamentado en un Estado Constructor⁹³ (Vásquez-Astorga, 2016, Cruz-Andrade, Rodríguez-Cambronero, y Vásquez-Rodríguez, J, 2015).

⁹³ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

Mopt: Proceso de pesos y dimensiones

Aunque la reorientación de la política pública establecía que las funciones relacionadas con el control de pesos y dimensiones en la red vial nacional debía reorganizarse, durante las Administraciones Rodríguez y Pacheco no se realizó.

El proceso fue trasladado al Ministerio de Obras Públicas, sin ninguna redefinición, siguió operando sin ningún cambio, con los mismos procesos incoherentes, sin equipo, sin personal capacitado y sin orientación alguna, y en total descoordinación con el Conavi (Cruz-Andrade, Rodríguez-Cambronero y Vásquez-Rodríguez, 2015).

Durante este periodo (1998-2006) las casetas de pesos y dimensiones, continuaron en abandono, incluso la estación principal ubicada en las cercanías de plaza González Víquez, era prácticamente un precario. Las operaciones de pesos y dimensiones, no tenían ningún vínculo con las actividades de conservación y mantenimiento que se realizaba en el Conavi. Lo anterior, es una evidencia del caos administrativo y la ausencia completa de coordinación, que existió en el periodo, a lo interno del Mopt, y de éste y sus consejos, entre ellos el Conavi.

Mopt: Puentes

No existió una delimitación clara de las competencias que asumiría el Conavi en lo referente a puentes, ni las que seguiría ejerciendo el Mopt, si bien el Ministerio, de conformidad con la reorientación de la política asumiría la rectoría, sería el responsable de los planes a largo y mediano plazo, y dictaría políticas, y el Conavi sería el ejecutor, es decir le corresponden la contratación y la supervisión de la ejecución de contratos viales, en materia de puentes, esta redefinición quedó pendiente.

El Departamento de Puentes del Ministerio de Obras Pública, siguiendo su propia agenda, colaboraba con el Conavi, en la revisión técnica de ofertas que se presentarán para los diferentes concursos, era una especie de colaboración no formalizaba, debido a que el Conavi no contaba con especialistas en puentes, los que no fueron suministrados durante la Administración Rodríguez ni en la Administración Pacheco.

Y la distorsión, fue en el periodo, aún mayor, en el caso de los puentes peatonales, en tanto, la construcción de los mismos, no fue clara, si le correspondía al Cosevi o al Conavi, y por ello, ambos consejos gestaron la construcción de dichas estructuras.

Cosevi: Proceso de peajes

El Consejo de Seguridad Vial (Cosevi), con la reorientación de la política, no sería responsable de recaudación de los peajes, sin embargo, en la estructura del Cosevi, siguió existiendo el denominado 'proceso de peajes' que sería traslado formalmente (se incluye en la estructura) hasta el año 2001 al Conavi y posteriormente se constituye en el Departamento de Administración de Peajes (Ramírez-Serrano, 2014).

Consejo Nacional de Vialidad (Conavi)

El primer Consejo de Administración del Conavi, sesionaría por primera vez el 19 de octubre de 1998, el mismo estaba formado por el Ingeniero Rodolfo Méndez Mata, el Ingeniero Mario Fernández Ortiz, la Licenciada Rosaura Montero Chacón, el Ingeniero Jaime Molina Ulloa, el Ingeniero Adrián Peralta Volio, el Doctor Carlos Hernández Herrera el señor Olger Murillo Ramírez, los tres primeros representantes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, los siguientes tres del Sector Privado y el último de la Unión de Gobiernos Locales (Soto, 2018).

En esa misma sesión se nombra como Director Ejecutivo interino del Conavi a José Chacón Laurito, ingeniero civil, que para ese entonces contaba varias décadas de experiencia en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, permanecería en ese cargo durante el resto de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y el primer año de la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006). Posteriormente, se le nombraría en el puesto, por concurso, de conformidad con la Ley 7798.

De ahí, que durante el año de 1998 el Conavi estaba formado por el Consejo de Administración y la Dirección Ejecutiva, únicamente.

Para 1999 existiría una estructura informal constituida por grupos de trabajo, formado por funcionarios del Mopt, que habían sido trasladados al Conavi, más el Consejo de Administración y la Dirección Ejecutiva.

El 30 de agosto de 1999, mediante oficio DM-158-99 del 30 de agosto de 1999, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica aprobaría una estructura formal para el Conavi, que se constituye con un Consejo de Administración, con una unidad asesora la Auditoría Interna, Una Dirección Ejecutiva con tres asesorías (informática, planificación y asesoría legal) y cuatro direcciones (Administración y Finanzas, Ingeniería, Conservación Vial y Obras). Dicha organización, se puede visualizar en la figura N°5.07.

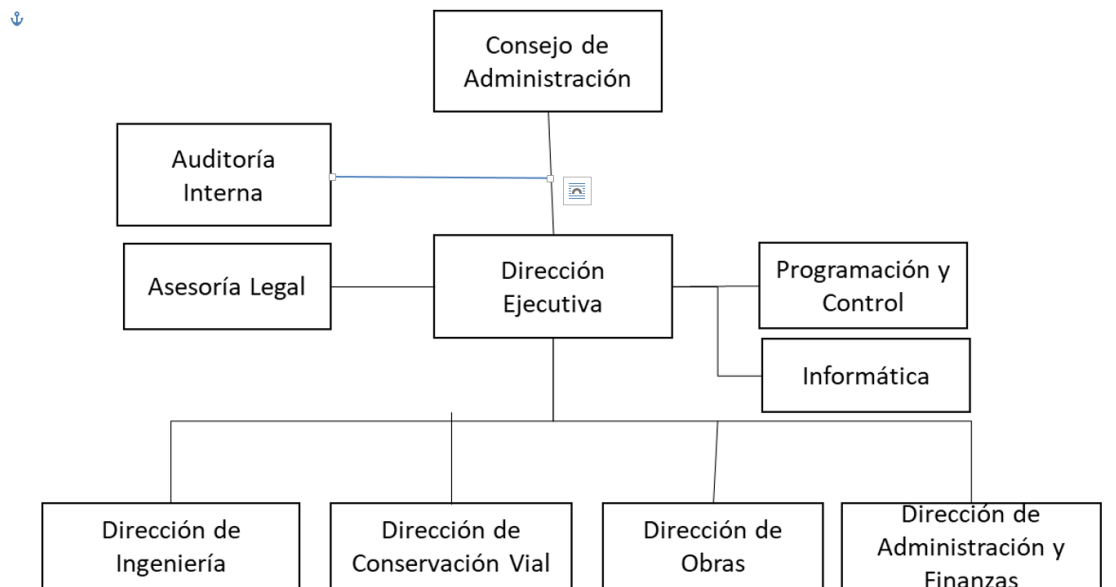


Figura.5.07. Organigrama del Conavi del 2000

Fuente. Conavi.

A inicios del año 2000, la estructura formal aprobada por Mideplan, no había sido implementada, por ello el 20 de enero de 2000, Carlos Hernández Herrero, miembro del Consejo de Administración del Conavi manifestaba, que dicho consejo:

(...) no está constituido como organización, que se viene trabajando a base de Convenios que han permitido desarrollar obra, pero que esa situación debe corregirse. Se deben establecer planes de trabajo, para lograr esas metas, darle seguimiento y conseguir independencia de los Convenios” (Conavi, 2000, folio 161)

Los convenios era un mecanismo, mediante el que suscribía una especie de contrato, para trasladar a un funcionario del Mopt al Conavi, para que colaborará en un determinado proyecto vial, el funcionario seguía siendo parte del Ministerio, en donde estaba incluido en la planilla, pero ejerciendo su labor en el Conavi.

Durante los años 1999, 2000 y 2001, el Conavi había realizado convenios con el MOPT, para que este último brindará el personal para la administración de los contratos viales que asumió el CONAVI, de tal forma que los funcionarios del Mopt, siguieron que la función ejecutora, que precisamente la política pública les había sustraído, brindándole una función rectora, con énfasis en la planificación sectorial.

La estructura formal del Conavi inicia en el año 2001, debido a que, durante casi 2 años y 6 meses, no fue posible disponer de plazas creadas para el Consejo, ya que hasta finales del 2000 la Dirección General de Servicio Civil dio la aprobación final para ocupar las plazas, previamente habían intervenido la Autoridad Presupuestaría con una autorización para creación de plazas y el Mideplan, aprobando la estructura formal. Dicha dilatación en el proceso de aprobación y clasificación de puestos contrasta con el reducido número de plazas, que eran de 48 puestos, dos no pertenecían al régimen de servicio civil, que eran las que correspondían al Director Ejecutivo y el Auditor Interno.

La estructura formal implementada en el año 2001 y la estructura informal en que operó el Conavi en los años 1999 y 2000, contienen todas las características de la estructura del Mopt, especialmente el ser constituida bajo un esquema funcional, la estructura del Conavi entonces fue una especie de copia en pequeño del Mopt (Solís, 2017).

Los funcionarios que habían sido trasladados del Mopt al Conavi en 1999, que fueron los responsables del diseño organizacional, consideraron el establecimiento de una estructura funcional relativamente verticalizada, ya que, de conformidad con la Dirección General de Servicio Civil, para otorgar cierta clasificación y valoración salarial a determinados puestos de trabajo, entre ellos las jefaturas, los mismos deberían responder a un régimen estructural funcional, relativamente verticalizado. Es decir, la organización diseñada no respondió a la búsqueda de la eficiencia y eficacia institucional, sino que la misma fue ponderada, con una estructura, que permitiera, de conformidad con las disposiciones de la Dirección General de Servicio Civil, otorgar una determinación clasificación y valoración a las futuras jefaturas.

La consultora Berger Internacional, de conformidad con el estudio que había realizado en 1998, había propuesto una estructura, en función de proyectos viales, como

la organización matricial o la propia de la administración por procesos, esta última era la que había sido implementada años atrás en el Consejo de Seguridad Vial (Cosevi), se requería una organización novedosa, que incorporara la participación privada, propia de los fondos viales, que se habían desarrollado con éxito en varios países de Iberoamérica para esa fecha, y por tanto, no podía ser la estructura del Mopt, la que había sido señalada, por esa misma consultora, como unos de los subcausas del problema público.

Aunque existieron varios intentos para cambiar la estructura en la Administración Pacheco de la Espriella, no fructificaron por la oposición de la estructura burocrática del Conavi, que, de conformidad con la clasificación de puestos de la Dirección General de Servicio, se verían perjudicados salarialmente.

En esa época, se crearon una serie de departamentos y unidades, sin estudio alguno, en cuya jefatura era designado un funcionario, que, mediante la figura de la reasignación de la Dirección General de Servicio Civil, subía de categoría, de ahí, que la estructura, era influenciada grandemente por el sistema de clasificación y puestos de la Dirección General de Servicio, no por la búsqueda de la eficiencia (Vásquez-Rodríguez, 2017, Solís-Murillo, 2018).

Fraccionamiento de proyectos y la organización del Conavi

El Conavi, se había organizado funcionalmente, bajo el esquema de cargos de la Dirección General de Servicio Civil, lo que aunado al fraccionamiento de los proyectos, que habíamos comentado anteriormente, en que en el lugar de realizar un proyecto, se realizaban varios proyectos, práctica heredada del Mopt, con el beneplácito del Consejo de Administración del Conavi, creó problemas de coordinación en la incipiente institución, en el periodo 1998-2006.

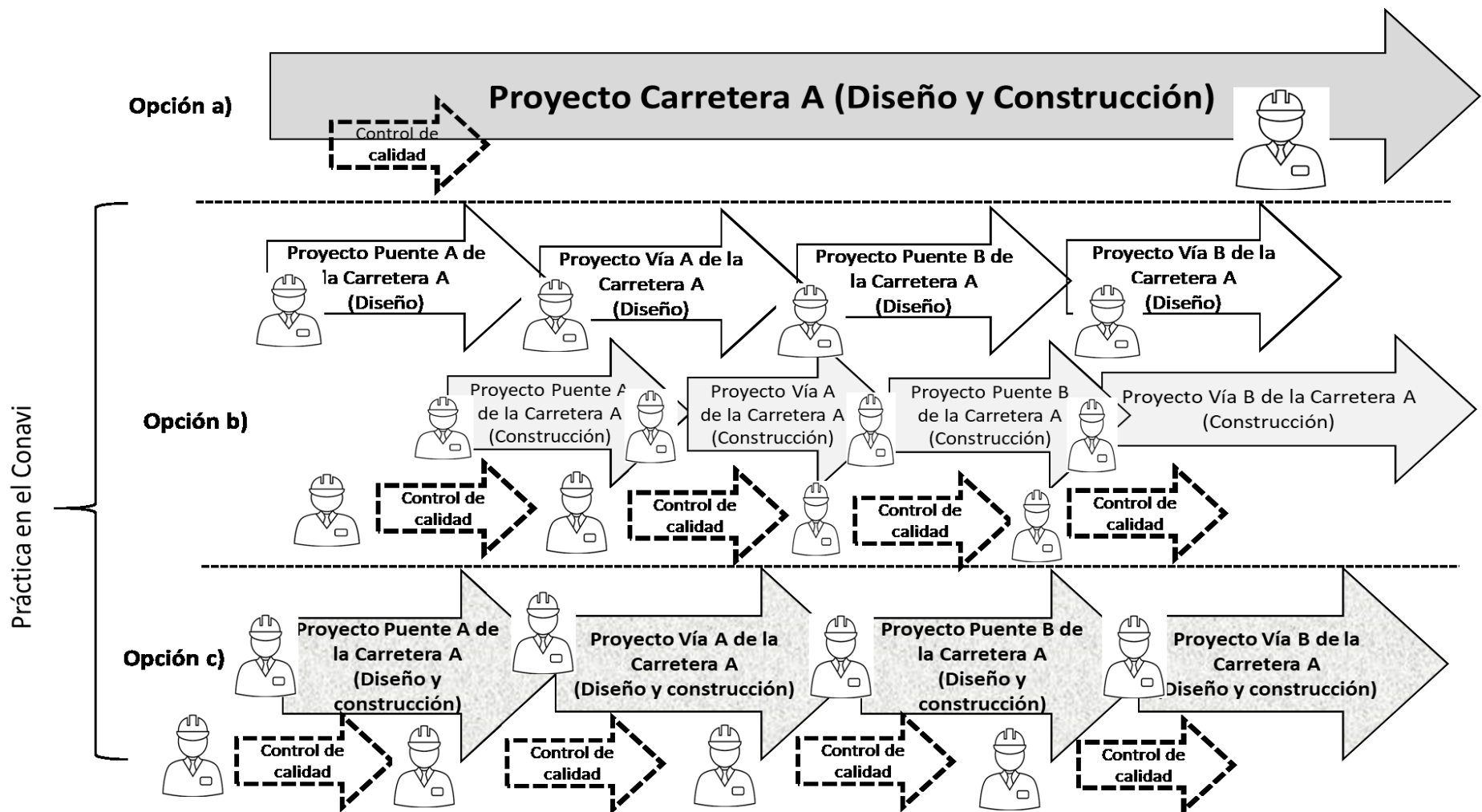


Figura.5.08. El fraccionamiento de proyectos y la organización del Conavi, 1998-2006

Las mejores prácticas en administración de proyectos, exigen una organización diferente a la organización funcional (Salom, 2017), como el caso de la organización matricial. En un ente, como es el caso del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), organizado para administrar proyectos, existe un funcionario capacitado en administración de proyectos, que le brinda seguimiento al mismo desde el principio hasta el fin del mundo (desde la cuna a la sepultura), lo que no ocurre en el Conavi (Salom, 2017), y así sucede también en el Sector Privado, incluso en las empresas contratadas por el Conavi, como Meco, Hernán Solís y Codocsa (Salom, 2017).

En el Conavi, existen varios ingenieros, que en forma aislada administran los proyectos, sin un coordinador general.

Como puede observarse en la Figura.5.06, como lo habíamos indicado anteriormente, en lugar de realizarse un único proyecto de diseño y construcción para una carretera (opción a), se fracciona el proyecto, en varios proyectos, unos de diseño y otros de construcción, unos de puentes y otros de vías (opción b).

En lugar de existir un administrador de un proyecto, para la opción a) de la Figura.5.08, que se encargue del proyecto general, en todas sus etapas, hay una serie de administradores de proyectos (opción b), entonces existe un administrador del proyecto de diseño del puente, otro para el diseño de la carretera, otro para la construcción de un tramo, y así sucesivamente, incluso existen administradores, para las contrataciones de las verificaciones de calidad.

Cada uno de esos administradores, de conformidad con la organización funcional establecida para el Conavi, se ocupa de su proyecto, sin importarle que su proyecto, es una parte de un gran proyecto, no existe entonces un administrador de proyectos, que coordine a todos los administradores de los mini proyectos.

Al no existir un responsable del macro proyecto general, no existe continuidad entre los diferentes proyectos. Los proyectos de diseño entonces se terminan, y se conservan en un banco de diseño, a la espera, que se nombre un administrador de la construcción de ese diseño.

Existe el agravante, que, de conformidad a la organización funcional, una dirección se ocupa de las contrataciones de los diseños y de la construcción de obras, una dirección recibe el diseño de la obra, y otra dirección administra la ejecución de la misma.

Entonces el administrador del proyecto de construcción, nunca participó ni en la contratación de la empresa, ni en el diseño de ese proyecto. Lo que provoca que la responsabilidad se diluya, además, de las grandes diferencias entre lo diseñado, lo contratado y lo que debe construirse. (Jiménez, 2016, Solís, 2016, Salom, 2017). Existiendo, así, un gran grupo de ingenieros, que no tienen relación jerarquía entre sí, que se encuentran asignados a direcciones diferentes, sin responsabilidad concreta, sino de una parte del proyecto.

En instituciones como el ICE, existe un administrador de proyecto, que le brinda seguimiento al mismo, desde su inicio hasta su final, independientemente, de las diversas contrataciones que deban realizarse, ese profesional, se le recluta y selecciona, con determinado perfil, brindándosele un salario acorde con su responsabilidad, lo que no sucede en el Conavi, debido a que ello no es permitido por la Dirección General de Servicio Civil (Salom, 2017).

Déficit de implementación: La reorganización del Mopt y la organización del Conavi

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes no se reorganizó, salvo el traslado que se realiza en el 2001 al Conavi de la Dirección de Obras por Contrato, conservaría todas una estructura relacionada con la construcción de carreteras, constituida por direcciones, departamento y unidades, relacionadas con almacenamiento de materiales, equipos y herramientas, tampoco trasladaría las funciones de pesos y dimensiones al Conavi, al área de planificación quedaría, existiría una indefinición en el tema de puentes, sin embargo el departamento de puentes seguiría en la estructura del Mopt.

En el caso del Conavi, se establecería una estructura funcional, una especie de réplica del MOPT, como producto de las propuestas de los funcionarios que estuvieron a cargo del Conavi en su primer momento, que habían laborado al amparo del régimen de servicio civil y las disposiciones de la Dirección General de Servicio Civil, y por ello conocían que la clasificación y valoración de los puestos de los mandos medios, dependía

precisamente de una estructura funcional. En el año 2001 se incorporaría el Departamento de Administración de Peajes, función que había sido trasladada del Cosevi al Conavi.

Los problemas de implementación de la organización que debía cumplir el Conavi, y la no reorganización del Mopt, de la nueva política, se explica en parte porque los intereses de los funcionarios que estuvieron a cargo de las diferentes unidades administrativas del Mopt y el Conavi.

Los mandos medios del Mopt, requerían seguir teniendo un protagonismo en el área de los proyectos viales, y estar a cargo de estructuras funcionales sumamente verticalizadas, constituidas por divisiones, direcciones, departamentos y unidades, con el propósito de seguir justificando la clasificación y valoración de sus puestos en el régimen de servicio civil, por ello, de conformidad con la teoría del *homos burocrático* y la burocracia weberiana, no contaban con ningún incentivo para cambiar la situación de la organización del Ministerio, pese a que la nueva política pública, así lo requería. (Vásquez-Astorga, 2016)

Con idénticos intereses los funcionarios que estuvieron a cargo en el primer momento de la política del Conavi, que fueron en su mayoría trasladados o ascendidos del Mopt al Conavi, o trasladados del Cosevi al Conavi, requerían ubicarse, para justificar la clasificación y valoración de puestos bajo del régimen de servicio civil, administrado por la Dirección General de Servicio Civil, en una estructura verticalizada funcional, de ahí, que la organización del Consejo, atendió a esos intereses, por lo que se optó por seguir manteniendo la misma estructura organizativa del Mopt, de antes de la reorientación de la política (Vásquez-Astorga, 2014).

Uno de las subcausas del problema público que había sido detectada en el Mopt en 1998, había sido la estructura organizacional, la que se perpetúa en el Conavi, al replicarse la misma en la nueva institución, lo que constituye un déficit en la implementación de la política.

Como producto de un déficit de formulación, como fue el no considerar la reorientación de la política la expropiación como una causa del problema público, la Ley de Creación del Conavi, no comprende el proceso de expropiaciones, por ello, siguió

existiendo en el Mopt el Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles dependencia de la Dirección Jurídica, que de conformidad con los informes de la Contraloría General de la República (DOFE-OP-25-2006 y DFOE-OP-1/2007) de los años 2006 y 2007 y de la Auditoría General del Mopt (AG-I-45-2014 y AG-I-64-2014), del año 2014 y AGI-30-2007 del año 2017, tenían en el periodo de estudio, procesos sumamente complicados, en que intervenían 8 actores, internos y externos, mediante la realización de 44 actividades, con un Sistema de Adquisición de Bienes Inmuebles (SABI) obsoleto, a criterio de la Auditoría General.

En tanto organizaciones públicas y privadas, dedicadas a administración de proyectos, siguen una organización acorde a proyectos, como es la organización matricial, entre ellas el ICE; así como las empresas privadas contratadas por el Conavi, como el caso de Meco, el Conavi, se organizó siguiendo las normas de la Dirección General de Servicio Civil, bajo un esquema de organización funcional.

1.6.2. Madurez de procesos

Del estudio de los procedimientos de las Administraciones Rodríguez Pacheco se obtiene que los entes ejecutores el Mopt y el Conavi, se localizan en el nivel más bajo del Modelo de Capacidad y Madurez (CMM⁹⁴, por sus siglas en inglés), en tanto, el Conavi, no contaba con procedimientos documentados propios al concepto de reorientación de la política, sino unos pocos que habían sido migrados del Mopt, y en el ministerio, los procedimientos no fueron adecuados a la reorientación de la política pública, en tanto continuaron con los anteriores a ella, que respondían a un 'Estado Constructor'⁹⁵, asimismo, un atenuante para cambiar los procedimientos, debido a que la estructura funcional del Ministerio no había variado.

El estar en el nivel más bajo de madurez implica no contar con los mecanismos de coordinación básico, no tener claro entre el personal la actividad que se debe realizar y el responsable de cada una de ellas (Vásquez-Rodríguez, 2017).

⁹⁴ El modelo fue desarrollado en el capítulo 2. Principales perspectivas teóricas, bajo el título de Modelo de Capacidad y Madurez (CMM).

⁹⁵ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

Se observa como muchos de los manuales del Mopt habían sido simplemente trasladados de ese Ministerio al Conavi, como es el caso del Manual de Construcción para Caminos, Carreteras y Puentes, MC-83, elaborado en 1983 y como el Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Caminos, Carreteras y Puentes, CR-77, del año 1977, que había retomado una versión de 1972.

A finales de la Administración Rodríguez, en el 2001 ya se había considerado por parte del Consejo de Administración y la Dirección Ejecutiva del Conavi, que el CR-77 resultaba superado, por ello, se contrató a la empresa Imnsa Ingenieros Consultores S. A, para que realizaran un manual actualizado. Una vez, escuchado a las empresas constructoras y al ciudadano en General el Consejo de Administración aprueba en el 2002, el Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes de Costa Rica”, que no fue implementado durante la Administración Pacheco, ni en las siguientes, lo que evidencia un claro déficit de gestión, ya que no se brindó seguimiento a la aplicación de esa norma.

Durante las administraciones de Rodríguez y Pacheco, se utilizaron esos dos manuales, que habían sido conceptualizados bajo técnicas de hacía, para esos entonces de 20 años, bajo el concepto de Estado Constructor⁹⁶, no Estado Contratista, lo que era de pleno conocimiento de los dos primeros ministros a cargo de la reorientación de la política, el Ing. Méndez Mata, porque le había utilizado y en el caso del Ing. Mario Fernández Ortiz, debido a que firma la introducción del documento de 1977.

Los procedimientos, y la reglamentación en general utilizada en la Administración Pacheco y Rodríguez, fue simplemente un traspaso del Mopt al Conavi, sin ningún ejercicio de adaptación a las nuevas condiciones que imponía la reorientación de la política.

Los procedimientos informales, muchas veces no escritos, fueron trasladados del Ministerio al Conavi, en el momento en que los funcionarios fueron trasladados del Mopt a la novel institución, por un breve periodo o en forma definitiva.

⁹⁶ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

Esos funcionarios trajeron consigo toda una gama de procedimientos informales, no normalizados, y los pocos escritos desactualizados, mismo que había sido criticados antes de la reorientación de la política (Vásquez-Rodríguez, 2016),

Déficit de formulación y déficit de implementación: Voluminosa reglamentación y abundantes procedimientos

La reglamentación y los procedimientos del Mopt habían sido señalados en 1998, como una de las subcausas del problema político, si bien, la reorientación de la política pretendió mediante la contratación de empresas privadas realizar obra vial y así, solventar en parte el enjambre normativo y procedimental que había sido constituido el ministerio, al trasladarse los funcionarios del Mopt hacia el Conavi, replicaron en parte el reglamento y los procedimientos, que debían superar la nueva política.

Esa reglamentación también surge del déficit de formulación, que consistió en sujetar al Conavi, a una serie de actores controladores vinculantes, en materia de presupuesto, recursos humanos, contratación y organización, dado que esos actores se regulan por leyes y reglamentos específicos, y también emiten reglamentación y procedimientos, que se deben seguir, lo que se agrava con el traspaso, que se llevó a cabo de reglamentación y procedimientos entre el Mopt y el Conavi.

Ese enjambre de reglamentos siguió existiendo en los dos entes públicos encargados de la implementación de la política, el Conavi y el Mopt (Vásquez-Rodríguez, 2017, Contraloría General del República, 2006-C, Contraloría General de la República, 2007-B y Contraloría General de la República C).

En la Figura.5.09, se ilustra en el Modelo de Madurez de Proceso (CMM por sus siglas en inglés), el nivel en que el Mopt, en cuanto a obra vial nacional, y el Conavi, se ubican, para el periodo 1999-2006.

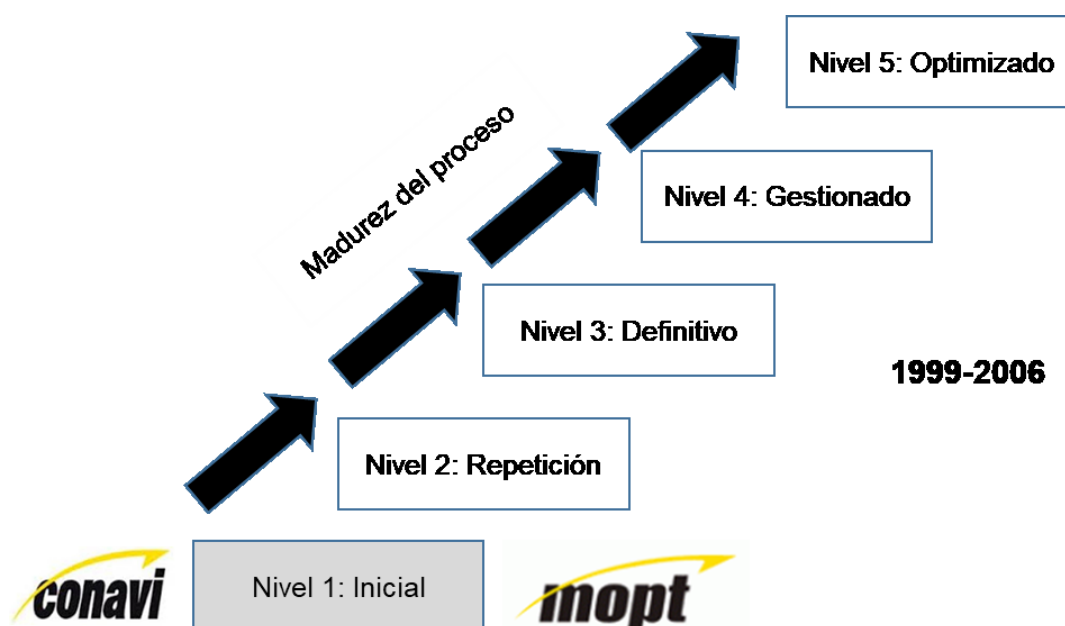


Figura.5.09. Mopt y Conavi: Nivel de madurez de procesos y procedimientos, 1999-2006

Fuente: Investigador.

El Conavi y el Mopt (el área relacionada con la infraestructura vial nacional), en el periodo de estudio, se encuentra en el nivel inicial del modelo de madurez de procesos (nivel más bajo), debido a que no se contó con un ambiente propicio para el establecimiento para la normalización de procesos y procedimientos, existe falta de planificación de los proyectos⁹⁷, el resultado de estos no es predecible ni medible, y no existió una burocracia técnica⁹⁸ y administrativamente consolidada. Existió entonces un nivel caótico, en tanto los proyectos no son controlados en un proceso de planificación y control adecuado.

1.6.4. Recursos humanos

Uno de los elementos que había sido establecidos como causante del problema público de la infraestructura vial nacional que la reorientación de la política pública de 1998 no le brindó solución era la “Rígida gestión de recursos humanos por normativa”, lo que apuntamos como un déficit de formulación de la política.

⁹⁷ Ver el apartado de planes quinquenales y planes de corto plazo y presupuesto, en el presente capítulo.

⁹⁸ Ver apartado de recursos humanos en el presente capítulo

La gestión de los recursos humanos, del Mopt, y especialmente del Conavi, quedó amarrada al “Estatuto de Servicio Civil”, y a dos actores controladores públicos vinculantes en dicha materia, que son la Dirección General de Servicio Civil y la Autoridad Presupuestaria. (Conavi, 1999)

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que debía asumir un papel protagónico en los diferentes planes y programas, especialmente a través de la entonces Dirección de Planificación Sectorial, no sufrió, cambio alguno en la gestión de los recursos humanos, e incluso, se considera, que estos funcionarios, que se relacionan, en materia de vialidad y su financiamiento, con consultores internacionales, deben tener un perfil de consultor internacional (Vásquez-Astorga, 2014), sin embargo, siguen manteniendo un perfil acorde con el manual de clases de la época, que no comprende las particularidades de la política pública, es decir amarrado a la Dirección General de Servicio Civil y el Estatuto de Servicio Civil, asimismo el número de funcionarios y el perfil en las Administraciones Rodríguez y Pacheco eran deficientes. (Contraloría General de la República, 2006-C)

Entre el 2000 y el 2001 los funcionarios del denominado ‘Proceso de Peajes’ fueron trasladados al Conavi, hasta la incorporación de los mismos plenamente en la planilla institucional, pero igual que el Mopt, se seguirían con los perfiles del manual de clases de la época. (Ramírez-Serrano, 2016)

Al iniciarse con el proceso para la creación de plazas, el establecimiento de perfiles y salarios del Conavi, las autoridades del Consejo se percatan de uno del déficit de la implementación de la política pública, el haberla sometido al régimen de servicio civil, lo que había sido señalada en el año 1998, como una de las causas del problema público que pretendió resolver la reorientación de la política.

El tema de los recursos humanos para la reorientación de la política sería tratado el 04 de marzo de 1999, en Sesión del Consejo de Administración del Conavi, con la participación de los actores siguientes: Ministro de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Director General de Servicio Civil, la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria y los miembros del Consejo de Administración del Conavi, conformado el ministro, por dos representantes del Mopt, dos representantes de la UCCAEP, un

representante de la Asociación de Carreteras y Caminos y un representante de la Asociación de Gobierno Locales.

En esa reunión la entonces Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria Licda. Martha Castillo, manifestaría que

La principal limitación que se enfrenta es la Ley de Creación del CONAVI, ya que, al darle categoría de órgano de desconcentración máxima con personería instrumental, lo ató a una serie de restricciones importantes que no tienen otras instituciones del sector público aún que estén dentro del control de la Autoridad Presupuestaria, como son las Autónomas. El CONAVI al ser desconcentrado lo sometió al Régimen del Servicio Civil en material salarial (...) la opción de contratación de personal por servicios profesionales que ejecute labores continuas, propias de las tareas ordinarias, no es aceptado por la Contraloría General de la República (...) el salario del Director Ejecutivo y el Auditor debe ser conocido y aprobado por la Autoridad Presupuestaria. Sin embargo, la Autoridad Presupuestaria está también limitada en cuanto a esa fijación (Conavi, 1999, pág. 117)

La entidad que representaba la señora Castillo, en esa oportunidad, la Autoridad Presupuestaria, otorga la autorización para la creación de las plazas hasta el 22 de mayo de 1999, mediante oficio STAP-587-99 (un año después de la creación del Conavi), oportunidad con que se crearían poco más de 100 plazas para la operación del Conavi, pero las mismas no pudieron ser ocupadas de forma inmediata, en tanto otro actor controlador vinculante de la política la Dirección General de Servicio Civil, brindaría su autorización para ocupar las plazas hasta finales del año 2000 (dos años y seis meses después de la creación del Conavi). Esto se debió a que dicha Dirección operaba al mismo ritmo de su estructura burocrática, y la reorientación de la política requería un ritmo mayor,

El entonces Director General de Servicio Civil Lic. Guillermo Lee Ching, manifestaría en esa sesión del Consejo de Administración el Conavi del 04 de marzo de 1999, que cualquier monto salarial de los empleados del Conavi, incluso los del nivel gerencial, estarían sujetas a un “criterio de equidad dentro del sector de salarios del Servicio Civil”, establecido por esa Dirección General de Servicio Civil, es decir, los salarios del Conavi, deben ser iguales a los existentes en el régimen de servicio civil.

En materia de recursos humanos, no solo salarial, los “dos actores vinculantes” en dicha materia de la política pública de la infraestructura vial nacional, la Dirección General de Servicio Civil y la Autoridad Presupuestaria, establecerían

contundentemente, con los funcionarios del Conavi se regirían por el “régimen de servicio civil” y que sus salariales serían los mismos que existen en ese régimen.

Es necesario resaltar el poder de estos actores la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil, y su incidencia en la política pública, en materia de recursos humanos, ya que el Conavi se funda en 1998, autoridades del Poder Ejecutivo, entre los que se encuentran el Ministro de Obras Públicas y Transportes, el Consejo de Administración, y en éste último, se encuentran representantes del ámbito privado, incluso del brazo político de los empresarios la UCCAEP, llaman a esos dos actores a negociación el 04 de marzo de 1999, y no es sino hasta finales del año 2000 que la Dirección General de Servicio Civil, autoriza ocupar las plazas, pero en forma interina, ya que los nombramientos en propiedad en esas plaza ocurrirían en su mayoría entre el 2001 y 2003 e incluso se prologarían por otros años. Se tardarían 2 años y 6 meses en la Administración Rodríguez Echeverría para la creación y clasificación de plazas para el Conavi.

Durante toda la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), el actor contralor vinculante la Dirección General de Servicio Civil, no fue capaz de dotar de recursos humanos al Conavi, en tanto no es sino hasta finales del año 2000 que se brinda una clasificación y valoración a los puestos de la novel institución, y hasta el año 2001 se iniciarían con los primeros nombramientos en propiedad.

Una administración, la de Rodríguez Echeverría (1998-2002), no fue suficiente para realizar la contratación de funcionarios que inicialmente requería el Conavi, y durante la Administración Pacheco (2002-2006), los nombramientos fueron realizado en forma interina, mismos que no fueron objeto de concurso, sino por designación de los autoridades superiores o mandos medios del Conavi.

El proceso de reclutamiento y selección de personal fue deficiente, en tanto no fue oportuno, también lo fue el establecimiento de clases y valoración de puestos. El manual de clases anchas de la época, por el que se rige la Dirección General de Servicio Civil, además de responder a una estructura funcional, no comprende muchos de los perfiles para la política de infraestructura vial nacional, relacionados con administradores

de proyectos viales, bajo el esquema de Estado contratista y no Estado Constructor⁹⁹, así como de especialistas en materia vial, capacitados muchas veces a nivel de postgrado, asimismo se conceptualiza para trabajadores con horario de oficina, cuando la dinámica de la construcción vial es muy distinta, ya que se extiende usualmente en periodos, que como mínimo son de 14 horas, 365 días al año (Contraloría General de la República, 2005-B, Solís-Murillo, 2016, Salom-Echeverría, Vásquez-Astorga, 2016, May-Cantillano, 2017).

El interinazgo en el periodo de estudio, era mecanismo mediante el que se nombra en dicha época directamente a funcionarios públicos, sin concurso alguno, de ahí que los mismos no pasan por un proceso de reclutamiento y selección de personal, sino que se nombraba a personas, que tuvieran el mínimo de los requisitos establecidos en el manual de clases anchas de la Dirección General de Servicio Civil, muchas veces vinculadas a los exfuncionarios del Mopt, que habían asumido la dirección de algunas unidades organizativa del Conavi.

Durante el periodo del primer momento de la política pública el problema salarial se presenta cada vez que se requiere realizar una contratación del nivel gerencial, como el Director Ejecutivo y la Auditor Interno (Tomo 2, folio 78 y 94). Lo anterior se mantendría incólume para la política pública de infraestructura vial nacional, durante el periodo de estudio (1998-2014) (Angulo-Zeledón, 2016, Moreira-Sandoval, 2016, Salas-Solís, 2016 May-Cantillano, 2017 y Salom-Echeverría 2017).

Al establecerse la vinculación expresa de los recursos humanos al “Régimen de Servicio Civil”, en esa sesión del 04 de marzo de 1999, Rodolfo Méndez Mata, en calidad de Ministro de Obras Públicas y Transportes y de Presidente del Consejo de Administración manifestaría, que dicho sometimiento al “Régimen de Servicio Civil” “de algún modo provoca una injusticia o desigualdad al tener funcionarios responsables de fiscalizar a empresas privadas (Consultores y Contratistas) con salarios mucho

⁹⁹ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

menores que los usuales en el sector privado “(Consejo de Administración del Conavi, Acta no.0019-99, Tomo I folio 119)

Existe entonces en el primer momento de la implementación de la política pública de la infraestructura vial nacional, lo que se extendería en todo el periodo de estudio, una imposibilidad de dotar al Conavi de los recursos humanos necesarios, debido a la inflexibilidad del “régimen de servicio civil” administrado por la Dirección General de Servicio Civil, y la restricción presupuestarias emanadas de la Autoridad Presupuestaria, esto se considera un ‘déficit en la formulación de la política ‘que afecta la implementación de la misma.

Los salarios para los funcionarios sean mantenidos poco competitivos, al existir una brecha entre los salarios privados y los salarios públicos, es decir que los fiscalizadores de los contratos tienen un salario muy por debajo al personal de las empresas fiscalizadas (Méndez-Mata, 1999, May-Cantillano 2017, Solís-Murillo 2017).

Una de las causas del problema público de la infraestructura vial nacional que había sido identificada antes de la reformulación de la política pública era la rígida gestión de recursos humanos por normativa, materializada por el “Régimen de Servicio Civil” y el actor controlador vinculante la Dirección General de Servicio Civil, problema que se continúa en todo el proceso de implementación de la política, esta sigue siendo una causa del problema no solucionado (Ramírez-Serrano, 2016, Arias-Herrera, 2016, Salas-Solís, 2016, May-Cantillano, 2018, Salom-Echeverría, 2017), en esto concedieron la totalidad de los entrevistados, proveniente del Sector Privado, del Sector Público y hasta del Sector Sindical.

El no contar con los recursos humanos adecuados, debido a la inflexibilidad del “Régimen de Servicio Civil” y al administrador de ese régimen la “Dirección General de Servicio Civil”, no permiten brindar respuestas oportunas que requiere la política pública de la infraestructura vial nacional, esta causa es un disparador de otros causantes del problema público, ya que cualquier gestión que se realice en la política pública requiere de un recurso humano adecuado.

Para ocupar los cargos de director de las cuatro anteriores unidades, se trasladaron funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), cubiertos por el

régimen de servicio civil, que tenían la expectativa de mejorar su clasificación salarial con los nuevos puestos.

Las direcciones de ingeniería, conservación vial y administrativa financiera se formarían también a partir de traslados de funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y del Consejo de Seguridad Vial (Cosevi), este último había sido reestructurado por la misma época en que se crearía el Conavi.

La Dirección de Conservación y Mantenimiento Vial, que estaba a cargo de un funcionario del Mopt, que había sido trasladado para que asumiera dicha dirección, estaría apoyado por funcionarios de Lanamme en los primeros años y hasta el año 2001, que el laboratorio pasó de “colaborador” a “fiscalizador” de la obra vial nacional.

Después del año 2001 estaría formada la Dirección de Conservación Vial, por una serie de personal técnico y profesional, que habían sido contratados individualmente, algunos de ellos, serían ingenieros pensionados del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, conocidos para esa época en ese Ministerio como los “jurásicos”, que tendrían como función trasladar el conocimiento del Mopt al Conavi.

Pero aunado a las limitaciones que imponía la formulación de las política pública, existieron prácticas entre los primeras jefaturas del Conavi, que son de responsabilidad del ámbito de la implementación, como tomar puestos claves para nombrar en ellas personas directamente sin concurso alguno, en forma interina, a personas, que no ejercieron esas funciones claves, como fue el caso de la plaza de Proveedor Institucional, que se utilizó para nombrar en ella al encargado de servicios generales, cuando era una plaza clave para el quehacer institucional, ya que la novel institución estaba fundamentada en la contratación administrativa, o el cargo de Jefe del Departamento Financiero, que se utilizó para nombrar al asistente del Director Administrativo de la época, en tanto dicho departamento nunca fue implementado. Generalmente el beneficiado con un ‘nombramiento interino’ era conocido o había sido compañero de labores, entre otros, de los funcionarios que desempeñaban alguna jefatura de la institución, incluso esto último sucedió en puesto de menor jerarquía, como es el de oficinistas (Ramírez-Serrano, 2016), lo que era propio a la institucionalidad que había sido migrada del Mopt al Conavi.

El 'nombramiento interino' es una figura que se utilizó para nombrar en plazas públicas, a personas, sin ningún concurso, que tuvieran requisitos mínimos, lo que era permitido por la institucionalidad del régimen de servicio civil. De esta forma en estos puestos se nombraron personas con la vulnerabilidad propia del interinazgo, con una deuda social, hacia la autoridad que gestionó el cargo. De conformidad con Diana (2010), Gamboa (2017), Sequeira y Gamboa (2007) el interinazgo, es una condición laboral, en donde el trabajador, está a expensas de las jefaturas, para su continuidad laboral, continuidad que siempre es incierta.

Un aspecto fundamental que la institucionalidad del país requería para la administración de contratos, así establecido en la Ley de Contratación Administrativa, es la existencia de funcionarios nombrados bajo las reglas de empleo público, que se constituyen en los administradores y fiscalizadores de las contrataciones.

En la Administración Pacheco y Rodríguez la administración y fiscalización de las contrataciones, fue asumido por personas físicas, contratadas como consultoras, no sujetas a las reglas de empleo público, esto ante la imposibilidad que presentaba el régimen de servicio civil, para contar con los recursos humanos en forma oportuna y con el perfil requerido.

Lo anterior se realizó en forma deficitaria por parte de la dirección ejecutiva y gerentes medios, en tanto, se realizaron contrataciones que no determinaron un objeto contractual entregable, sino consistía en labores propias de una relación de trabajo, es decir, se bridaban órdenes a los consultores, se tenía un lugar y horario de trabajo, el equipo de oficina y los suministros, eran suministrados por el Conavi. Estos contratos fueron refrendados por la Contraloría General de la República. Una vez que no fueron renovados los contratos, provocó cerca de 100 juicios laborales contra la institución, incluyendo a la Caja Costarricense de Seguro Social, que indicaba que existió una relación laboral, y por ello, debían pagarse las cuotas obreros patronales. (Durán, G, 2007, Consejo de Administración del Conavi, 2007).

El mecanismo de contratación anterior, utilizado para solventar los problemas de recursos humanos, al finalizar el primer momento de la política, tuvieron que desecharse,

debido a una llamada de atención de la Contraloría General de la República (May-Cantillano, 2017, Murillo-Solís, 2017, Salas-Solís, 2016).

Déficit de formulación que incidió en la implementación: Gestión de recursos humanos, bajo el régimen de servicio civil

Sujetar al Conavi al régimen de servicio civil, que es parte del déficit de formulación, provocó entonces que, durante toda una administración, la de Rodríguez Echeverría (1998-2002), no fuera suficiente para completar los procesos de reclutamiento y selección de personal que requería el Conavi, actor ejecutor de la política, aunque el problema público de la infraestructura vial nacional, fuera urgente resolverlo, por las repercusiones que tiene en el desarrollo económico, y durante la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), se realizarán en general nombramientos interinos, a esa fecha, sólo un funcionario había sido nombrado por concurso, a nivel de jefatura media, los otros eran interinos, en búsqueda de una plaza en propiedad.

Adicionalmente, el manual de clases de la Dirección General de Servicio Civil no contaba con perfiles para los puestos que eran necesarios en la política pública, ni con una remuneración adecuada.

1.6.5. Aspectos financieros

Como se indicó anteriormente el Ministerio de Hacienda en el primer momento de la política, de 1998 al 2001, no giró al Conavi casi 50.000 millones de colones, pero los ingresos que efectivamente ingresaron a dicha institución no fueron utilizados del todo.

Como puede observarse en la Tabla.5.04 durante los primeros años de la implementación de la política existió subejecución presupuestaria.

Tabla. 5.04.
Conavi: Ingresos presupuestados, ingresos reales, egresos y subejecución, 1998-2001, en millones de colones

	1998	1999	2000	2001
Ingresos presupuestados	8,274	26,226	56,684	59,327
Ingresos reales	6,774	11,837	29,524	51,705
Déficit de ingreso	1,500	14,389	27,159	7,621
Egresos presupuestarios	8,274	26,226	56,684	59,327.30
Egresos Reales	501	11,403	25,711	32,479.98
Compromisos	0	12,079	11,624	12,701.54
No compromisos (subjecución)	7,773	2,742	19,348	6.524,04

Fuente: Construcción propia a partir de información suministrada por el Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi para el periodo 1998-2001.

Desde la dimensión financiera observamos una grave deficiencia en la ejecución de la política pública, en tanto cerca del 94% del presupuesto no fue utilizado en obras viales, debido a que el Conavi inició operaciones prácticamente en los últimos dos meses, esta sujeción presupuestaria, es producto de la gestión ministerial para implementar la nueva política.

Para el año de 1999, el Conavi utilizaría prácticamente todo su presupuesto, pero principalmente al hacerse cargo de los compromisos que había adquirido el Mopt, y que ahora eran responsabilidad de la novel institución, el Ministerio de Hacienda dejó de girar al Conavi 14.389 millones de colones, de conformidad a la Ley 7798.

Aunque los ingresos no fueron girados en su totalidad al Fondo Vial Nacional, en el año 2000 sólo fue utilizado el 65.63% del presupuesto del Conavi, y en el año 2001 un 54.75%, solo en el año 1999 se utiliza un 99.79%, debido a los compromisos arrastrados de la obras que había iniciado el Cosevi o el Mopt, y en el año de 1998, primer

año de operación de la institución, únicamente fue utilizado un 6.05% del presupuesto, lo que también, refleja, que no era prioridad de esa Administración, iniciar con la implementación de la política. Como lo habíamos indicado anteriormente, a finales del año 2001 no se había logrado realizar el reclutamiento y selección de personal para el Conavi (ver punto 1.6.4), y por ello, no se había implementado la estructura organizativa que se había aprobado un año antes por Mideplan (Ver 1.6.3), lo que incide definitivamente en la ejecución presupuestaria.

Tabla. 5.05.
Conavi: Ingresos presupuestados, ingresos reales, egresos y subjecución, 2002-2003, en millones de colones

	2002	2003	2004	2005
Ingresos	50.096	50.575	45.067	49.919
Egresos	24.617	40.856	38.595	42.473
Superávit o déficit	25.479	9.719	6.412	4.446

Fuente: Construcción propia a partir de información suministrada por el Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi para el periodo 2002-2005.

Un punto fundamental de la reorientación de la política, era el tema del financiamiento, que había sido identificado como unos de los mayores causantes del problema de la deficiente vial nacional (Vásquez-Astorga, 2016), para ella, se había establecido como parte de la hipótesis de solución, la formación de un Fondo Vial Nacional, sustentado a través del tiempo, mediante un impuesto específico, que se concretó claramente con la Ley 8114 en el 2001, pero ese compromiso no fue honrado por el Presidente de la República ni los ministros de Hacienda, especialmente en la Administración Pacheco, en tanto en ella, incluso, ya se habían resuelto dos recursos constitucionales para ser girado por parte del Ministerio de Hacienda, lo correspondiente al Conavi, que al finalizar esa Administración, el monto de no giro acumulado alcanzaba los 100 mil millones de colones.

Entonces los Ministros de Hacienda de esas Administraciones Leonel Baruch, Alberto Dent, Jorge Walter Bolaños, Federico Carrillo y David Funes, así como sus viceministros y asesores económicos de los equipos económicos, entre los que destacan

economistas, ligados a los centros de pensamiento neoliberal, como Ranulfo Jiménez y Edna Camacho, esta última esposa del que fuera Ministro de Obras Públicas en la Administración Pacheco el señor Javier Chaves Bolaños, todos fieles a contener el gasto público, que fue la justificación utilizada para no brindar los recursos necesarios al fondo vial nacional, misma justificación que se había utilizado en la década de los ochenta y noventa, para no brindar recursos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes¹⁰⁰.

Como lo habíamos indicado, tanto en la Administración Rodríguez, como en la Administración Pacheco, se había indicado que las autoridades del Ministerio de Hacienda, en esas administraciones, estaban asociados a la Academia Centroamericana, uno de los difusores del neoliberalismo en Costa Rica (Ver punto.5.2 y Figura.4.02), lo que es congruente con la restricción del gasto público, y el propósito de eliminar el déficit fiscal.

La Autoridad Presupuestaria de conformidad con los artículos 1°, 11°, 21°, 23°, 24° y 25° de la Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos publicada en La Gaceta N° 198 del 16 de octubre del 2001, está facultada para formular las directrices de política presupuestaria del Sector Público, por ello el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda, durante cada uno de los ocho años del periodo estudiado, mediante decreto ejecutivo, establecieron las Directrices Generales de Política Presupuestaria, Salarial, Empleo, Inversión y Endeudamiento para entidades públicas, ministerios y órganos desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.

En esas directrices se brindan restricciones en cuanto al crecimiento del presupuesto, el pago de una serie de rubros al personal, como es el caso de horas extras, la creación, reposición y congelamiento de plazas, montos de crecimiento del presupuesto entre otros.

Esas directrices tienen excepciones, según sean las prioridades establecidas por la Autoridad Presupuestaria, en sintonía con el Presidente de la República, a lo largo de

¹⁰⁰ La red de actores en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Pacheco de la Espriella (2002-2006), se definió en el punto 1.3.3 del presente capítulo.

esos años, fueron excluidas de esas directrices de contención entes públicas como las siguientes: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, el Consejo Nacional de Producción, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, Correos de Costa Rica, Dirección de Aviación Civil, Instituto Costarricense de Electricidad, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Mixta de Ayuda Social, entre otros, pero nunca fue excluido de esas restricciones el Conavi, que era el actor de la política, de ahí, que podemos afirmar, que la reorientación de la política de infraestructura vial no fue prioridad en la Administración Rodríguez ni en la Administración Pacheco.

1.7. El Programa Conservación Vial

El programa tendría como objetivo la conservación y mantenimiento de la red vial nacional, lo que se llevaría a cabo, de conformidad con la reorientación de la política, mediante la contratación de empresas para un periodo de hasta cinco años, las que serían contratadas por el Conavi, y financiadas por el Fondo Vial Nacional.

En la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Pacheco de la Espriella (2002-2006), existió una Dirección de Conservación de Vías y Puentes en el Conavi, que estaba a cargo de la ejecución de las obras de conservación y mantenimiento de la red vial nacional.

Dicha dirección fue organizada con la colaboración de los funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que estuvieron a cargo de la conservación y mantenimiento vial, antes de la reorientación de la política en 1998, incluso el Director de Conservación de Vial al final de la Administración Rodríguez y principios de la Administración Pacheco, había tenido ese mismo cargo en el Mopt, el Ing. Juan Ramón Chacón Prendas.

En la Administración Rodríguez Echeverría, se contrataron empresas privadas para la contratación y conservación de la red vial nacional, estableciendo 22 zonas de conservación¹⁰¹, las mismas eran supervisadas y fiscalizadas por Lanamme, contratado

¹⁰¹ El plan nacional de transportes de 1995 establecía 20 zonas.

sin concurso directamente para ello, o por personas físicas contratadas para tal efecto, siendo prácticamente el único funcionario público de planta el Director.

Las contrataciones de las personas físicas, se realizaron mediante concurso público, pero con un objeto contractual desdibujado, poco claro, que muchas veces se incumplía, siendo común encontrar en esa época, secretarías y asistentes administrativos que habían sido contratados como inspectores viales.

En los años 1998 y 1999, existió un Conavi, con prácticamente sólo el Consejo de Administración y un Director Ejecutivo, que habían asumido las contrataciones del Mopt y del Consejo de Seguridad Vial, en materia de red vial nacional, por ello, es hasta los años 2000 y 2001, con sus correspondientes presupuestos, que encontramos planes operativos, que serían los últimos a cargo de la Administración Rodríguez Echeverría, ya que en el año 2002 es un año de cambio de Administración, que en su mayoría le corresponde su ejecución a la Administración Pacheco de la Espriella.

Fue entonces al Consejo de Administración en el año 1999, que definió el PAO y el presupuesto del 2000, siendo ese un órgano político por su composición, no existiendo estudios para la prioridad de los proyectos, entonces tenemos que ese plan y ese presupuesto, estaba formulado desde “lo político”, al igual que fue en el año 2001, respetando para ambos años, lo establecido en el Programa Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002.

Tanto el plan y el presupuesto de los años 2000 y 2001, en cuanto a Conservación Vial, se encontraba dividido en proyectos de mantenimiento periódico y en proyectos de mantenimiento rutinario, no encontrando evidencia técnica de esa división.

La presentación de los diferentes programas y presupuestos, en conservación vial, no tienen congruencia con las regiones y zonas, en que el país, se había dividido, se presentan proyectos clasificados, en forma antojadiza, por secciones de una carretera en algunos casos, por el nombre de alguna autopista, y en los menos casos por zona, lo que evidencia, la no existencia de estudios técnicos que justifiquen el listado de proyectos localizados en los programas operativos y presupuestos de los años 2000 y 2001, lo que dejó el escenario perfecto, para que las decisiones fueran tomadas desde “lo político” por el Consejo de Administración, conformada por representación de “lo político”, siendo

este el centro de la toma de decisiones del Actor Ejecutor de la política, en donde existe representación de los actores proveedores, es decir las empresas, a través de la UCCAEP y la Asociación de Carreteras y Caminos.

En la Tabla.5.06, agrupamos por regiones y zonas, los montos presupuestados, para el mantenimiento de la red vial nacional, de conformidad con los montos asignados podemos observar que existieron zonas en esos dos años, como en el caso de Quepos, Buenos Aires y los Chiles-Guatuso.

La forma en que se presenta la información dificultad tener certeza de los montos asignados a las diferentes zonas que conforman la Región Chorotega.

La atención de la red vial nacional en lastre, no fue objeto de interés en el año 2000, pero si lo fue en el año 2001, existiendo montos genéricos, que podían ser asignados a cualquier parte de partir, cercano a los 5000 millones de colones en el 2001, y prácticamente inexistentes en el año 2000.

El presupuesto está presentado de tal forma, que interesaba resaltar los trabajos de conservación realizados en Arizona-Cañas, y Liberia, para el año 2000, pero no fueron asignados recursos para el año 2001.

Se reportan presupuesto asignado a la Ruta 32 Braulio Carrillo y Florencio del Castillo, con poco menos de 400 millones de colones para cada una.

Al no existir planificación de largo, mediano y corto plazo ¹⁰²(Ver puntos 1.3,1.4 y 1.5), la distribución entre las diferentes regiones se realiza siguiendo instrucciones del Consejo de Administración y de la Dirección Ejecutiva, a partir de las recomendaciones que brinden los denominados “administradores viales”, que son personas privadas contratadas para la supervisión de los trabajo de conservación vial. Entonces no existe un fundamento técnico para la distribución de los fondos en los distintos programas (Contraloría General de la República, 2007).La Dirección de Conservación y mantenimiento vial, había sido definida a nivel normativo (Ley 7798), programas de mediano plazo, como prioridad en la política pública, pero es la dirección organizativa del Conavi, encargada, la que en todo el periodo de estudio tuvo menos personal de

¹⁰² Ver los titulos planes quinquenales y planes de corto plazo y presupuesto, del presente subcapítulo.

planta, en algunas ocasiones dos funcionarios, con toda una estructura de personal y empresas contratadas. A la prioridad de la política, entonces no se le asignaba personal de plantilla del Conavi ni del Mopt. Esta escasez de personal de planta, se asocia con la no distribución técnica de los recursos entre las diferentes regiones y zonas.

Tabla.5.06.¹⁰³

Inversión por región y zona destinada a la conservación y mantenimiento vial, en millones de colones, según programa anual operativo y presupuesto del Conavi¹⁰⁴, 2000-2001¹⁰⁵

Región	Zona	2000			2001		
		Total	MP	MR	Total	MP	MR
Región 1 Central	Zona 1 San José	396	0	396	2268	800	488
	Zona 2 Puriscal	386	300	86		489	
	Zona 3 Los Santos	126	0	126		491	
	Zona 4 Alajuela	151	0	151	513	434	79
	Zona 5 Alajuela Norte	124	0	124	0	0	79
	Zona 6 San Ramón	453	0	453	0	0	232
	Zona 7 Cartago	573	300	273	1180	600	130
	Zona 8 Turrialba	455	300	155		450	
	Zona 9 Heredia	143	0	143	477	477	79
Región 2 Chorotega	Zona 1 Liberia	273	0	273	**	153	498
	Zona 2 Cañas	173		173	**	0	
	Zona 3 Santa Cruz	0	0		**	0	
	Zona 4 Nicoya	143	0	143	**	**	
Región 3 Pacífico Central	Zona 1 Puntarenas	466	200	266	**	0	
	Zona 2 Quepos	0	0	0	0	0	0
Región 4 Brunca	Zona 2 Buenos Aires	0	0	0	0	0	0

¹⁰³ El mantenimiento periódico de la Región 1 Zona 1, la representa el desarrollo de dos proyectos el de Guápiles-Sarapiquí y el de Guácimo-Siquirres, ambos por el mismo monto para los años 2000 y 2001

¹⁰⁴ No se incluye la red en lastre, que en el 2000 no se le asigna presupuesto, y en el 2001 se le asigna 1500 millones

¹⁰⁵ No se incluyen montos con destinos diversos, debido que se encontraron montos que no se identifican con una zona ni región, que el año 2000 fueron 200 millones y en el año 2001 de 3200 millones

Región	Zona	2000			2001		
		Total	MP	MR	Total	MP	MR
	Zona 3 Sur	295	0	295	60	0	60
	Zona 1 Pérez Zeledón	156	0	156	**	0	
Región 5 Huetar Atlántica	Zona 1 Guápiles	689	600	89	1217	100 0	217
	Zona 2 Limón	349	0	349		0	
Región 6 Huetar Norte	Zona 1 San Carlos	155	0	155	43	0	43
	Zona 2 Los Chiles-Guatuso	0	0	0	0	0	0

Fuente: Construcción del investigador a partir de datos obtenidos en el Conavi.

Simbología: MP (Mantenimiento periódico) MR (Mantenimiento rutinario) ***No fue posible obtener monto, por incongruencia en datos

El anterior fue el panorama de los proyectos de conservación vial en la Administración Rodríguez Echeverría, caótico en su planificación, con ausencia de recursos calificados, con la ventaja que se tendría el Lanamme, como órgano asesor en el campo, contratado directamente para ello hasta el año 2001.

En la Administración Pacheco de la Espriella, en el Conavi se continúan llevando a cabo proyectos de conservación vial, con el concurso de la empresa privada, bajo la supervisión e inspección de empresas o personas físicas, contratadas para tal efecto, pero sin la contratación de el Lanamme, ya que dicho laboratorio, pasaría ser de contratista del Conavi, y su colaborar directo en materia técnica, a su fiscalizador, al menos en calidad de infraestructura vial nacional, como lo había establecido la Ley 8114, en el último año de la Administración Rodríguez.

En la Administración Pacheco de la Espriella, aunque el país se encuentra dividido por regiones y zonas, en los planes de corto plazo y el presupuesto, no se aprecia su uso, no existe en ese periodo, estudios o un sistema que permita establecer prioridades en el país, por ello, nuevamente los montos son dirigidos por “lo político” desde el Consejo de Administración del Conavi, con participación de la UCCAEP, la Asociación de Carreteras y Caminos y la Unión de Gobiernos Locales, o por la atención inmediata que

deba realizarse a eventos relacionados con problemas de vialidad, especialmente por eventos naturales.

A nivel de programación de los trabajos de cada una de las zonas de conservación de vías y puentes, que es donde se concreta la labor de conservación de vías y puentes, esta quedó a la libre en manos de personas físicas, ingenieros civiles contratados para tal efecto.

Esos ingenieros privados contratados por el Conavi:

son los responsables de inspeccionar la ejecución de las diferentes obras de conservación vial contratadas con esa licitación; además, tienen a su cargo la supervisión de los inspectores de campo y responden ante el Director de Conservación Vial. Entre otras labores, realizan las siguientes: i. programar y ordenar trimestralmente, la ejecución de los trabajos de conservación vial en las rutas que integran su zona; ii. realizar la evaluación e inspección del trabajo que ejecutan los inspectores de campo; iii. elaborar el informe semanal de avance de obra; iv. aprobar las estimaciones mensuales para el pago a los contratistas y v. elaborar y presentar a la Dirección de Conservación Vial los informes gerenciales o mensuales. (Contraloría General de la República, 2007, pág.4 y 5)

Estos ingenieros entonces eran los responsables de la programar las actividades que realizaban las empresas privadas para las labores de conservación y mantenimiento vial, los mismos estaban a cargo del Director de Conservación Vial.

Durante toda la Administración Pacheco, estos ingenieros contratados por el Conavi, realizaron la programación de los trabajos que consideraban pertinente, sin aprobación alguna del Director de Conservación Vial, actuaban a la libre, como estuvo a la libre los informes que presentaban de la programación e inspección que realizaban (Contraloría General de la República, 2007, Vásquez-Rodríguez, 2007).

La Dirección de Conservación Vial, no tenía rumbo alguno, porque cada ingeniero contratado imponía su rumbo, lo que era alterado por las instrucciones verbales que brindaba el Director Ejecutivo, para atender trabajos emergentes, que no tenían estudios técnicos, por lo que provenían del “mundo de lo político”.

La Administración Pacheco, en cuanto a inversión en la red vial, dejó desprovista, en materia de conservación y mantenimiento a importantes zonas del país, es así que Puriscal, los Santos, Alajuela Norte, Quepos, Pérez Zeledón, Buenos Aires, no fueron objeto de la atención, salvo casos excepcionales, que se hacía uso de los contratos

genéricos de conservación vial para todo el país, para solventar problemas menores como baches en sitios puntuales.

En los años 2003-2004 a la zona de San Ramón, Cartago y Turrialba y la región Atlántica, fueron las que fueron objeto de mayor inversión, como puede visualizarse en la tabla siguiente.

Tabla.5.07.
Inversión por región y zona destinada a la conservación y mantenimiento vial, en millones de colones, según programa anual operativo y presupuesto del Conavi, 2002-2005

Año	2002	2003	2004	2005
Región 1 Zona 1 Central San José	1,118	5,009	3,758	1,611
Región 1 Zona 2 Central Puriscal	0	0	0	0
Región 1 Zona 3 Central Los Santos	0	0	0	0
Región 1 Zona 4 Central Alajuela	163	1,014	1,180	309
Región 1 Zona 5 Central Alajuela Norte				
Región 1 Zona 6 Central San Ramón	547	3,106	2,670	558
Región 1 Zona 7 Central Cartago	438	3,817	3,593	1,027
Región 1 Zona 8 Central Turrialba				
Región 1 Zona 9 Central Heredia	163	1,014	1,180	309
Región 2 Zona 1 Chorotega Liberia	1,075	3,288	1,212	0
Región 2 Zona 2 Chorotega Cañas				
Región 2 Zona 3 Chorotega Santa Cruz				
Región 2 Zona 4 Chorotega Nicoya				
Región 3 Zona 1 Pacífico Central Puntarenas	0	0	0	107
Región 3 Zona 2 Pacífico Central Quepos	0	0	0	0
Región 4 Zona 1 Brunca Pérez Zeledón	0	0	0	0
Región 4 Zona 2 Brunca Buenos Aires	0	0	0	0
Región 4 Zona 3 Brunca Sur	0	0	00	217
Región 5 Zona 1 Huetar Atlántica Guápiles	309	2,037	3,189	570
Región 5 Zona 2 Huetar Atlántica Limón				
Región 6 Zona 1 Huetar Norte San Carlos	568	1,724	1,953	976

Año	2002	2003	2004	2005
Región 6 Zona 2 Huetar Norte Los Chiles-Guatuso	4,381	0	0	310

Fuente: Construcción propia a partir de datos del Conavi

Nota 1. Del año 2002 al 2004 se incluye un monto, en partes iguales, para las zonas 4 y 9 de la Región 1, en tanto la información no distingue entre ambas, adicionalmente se incluye 1/3 de cada una de ellas el mantenimiento de la General Cañas

Nota 2. Del año 2002 al año 2004, se incluye el monto de mantenimiento de la Florencio del Castillo en la Región 1 Zona 7 Central Cartago.

Nota 3. Del año 2002 al 2004, se incluye un 1/3 del mantenimiento de la General Cañas en la Región 1 Zona 1

Nota 4. El monto de mantenimiento de la Autopista Prospero Fernández se incluye en la Región 1 Zona 1 San José

Nota 5. Del año 2002 al 2004 de incluye el mantenimiento de la Braulio Carrillo en la Región 5 zonas 1 (Guápiles) y (Limón)

Nota 6. En el año 2005 los documentos presupuestarios resaltaron dos proyecto Guatuso-San José de Upala por 590 millones y Cruce Río Tenorio-Upala por 155 millones, los que se agruparon en la Región 6 Zona 2 Huetar Norte Los-Chiles Guatuso

Nota 7. En el periodo 2002 al 2004 el mantenimiento de la autopista Bernardo Soto, se incluye en la Región 1 Zona 6 San Ramón

Las carreteras nacionales que fueron abandonadas, fueron las que se ubicaron en las zonas: Pacífico Central Quepos, Brunca Pérez Zeledón, Buenos Aires, Brunca Sur, a excepción del 2005 y la Central Puntarenas, también en con la excepción del año 2005.

Siendo prioridad la conservación y mantenimiento, en la Administración Pacheco, fueron objeto de abandono zonas, que arrastraban un abandono de décadas, por ello, fue que se reorientó la política. Entre tanto esa Administración no honraba el compromiso de dotar a la política de los fondos que se había establecido en la Ley 7798, una zona importante del país, se encontraba abandonada, en materia de conservación y mantenimiento vial.

1.8. El Programa Construcción Vial

Al igual que lo sucedido con el Programa de Conservación Vial para el año 1998 y 1999, en el Programa de Construcción Vial, existió una especie de transición sin programación alguna, entre los proyectos a cargo del Mopt y Cosevi, que se trasladaron al Conavi.

Identificamos en el año 1999 una relativa programación y presupuestación de los proyectos viales de construcción, a ejecutarse a partir del 2000, pero asumiría en los compromisos adquiridos por el MOPT y el Cosevi, que mediante la Ley 7798, fue traspasada al Conavi.

En cuanto al programa 03 Construcción que incluye mejoramiento y reconstrucción de obra vial nacional, en la Administración Rodríguez Echeverría, existe una disonancia entre los proyectos incluidos en PND-98-2002, el Plan Nacional de Transporte, 1995-2010, el Plan Quinquenal 2000-2004 y los programas anuales operativos del Conavi (PAOs), que una mayor concordancia entre el PND-98-2002 y los PAOS, esto es una tendencia de la implementación política, que se mantendría a lo largo de las dos administraciones del Partido Unidad Social Cristiana y el Partido Liberación Nacional (Moreira-Sandoval, 2016), como puede observarse al comparar los proyectos contenidos en cada uno de esos programas.

Uno de los aspectos, que incluso son parte del déficit de formulación de la política es el aspecto “de lo político”¹⁰⁶, que se encuentra relacionado con la construcción red vial nacional (Vargas-Zeledón, 2016, Solís-Murillo, 2016, Salas-Solís, 2016, Moreira-Sandoval, 2016, Camacho-Ramírez, 2016, Calderón-Villalobos, 2016).

Pero en lo que se refiere a obra nueva existe un relativo divorcio para el año 2000, entre el PAO 2000 y el presupuesto 2000, en tanto los proyectos del PAO, no se encuentran necesariamente presupuestados en el año 2000, y los mismos son afines al Plan Nacional de Transporte, 1995-2010.

¹⁰⁶ ‘lo político’ se utiliza en el párrafo diferenciándolo de la ‘política’ a partir de Mouffe (2007). La autora “hace distinción entre la política y lo político. Mientras la primera hace referencia a las prácticas e instituciones que permiten el ordenamiento de la sociedad, la segunda refiere a la dimensión antagónica de lo humano. La conflictividad constituye una característica inerradicable de lo propiamente humano, y su negación u ocultamiento trae como consecuencia la imposibilidad de pensar y actuar políticamente. Desde la perspectiva de Schmitt, lo político se estructura en función de la conflictividad que supone la distinción amigo/enemigo, y por tanto, entre dos identidades opuestas. Aquí hay dos cuestiones clave para Mouffe. La primera es que, más allá de lo irreconciliable que Schmitt concibe la oposición amigo/enemigo, y por tanto, ésta puede pensarse simplemente como una discriminación nosotros/ellos bajo la cual el diálogo se hace posible. Y segundo, que esta distinción sostiene la autoconstrucción de las identidades políticas, toda vez que la visión sobre el otro contribuye a la construcción de la identidad propia. Son identidades que se oponen y se excluyen, pero que son necesarias la una para la otra.” (Canales, 2010, pág.3).

En la Tabla.5.08, se puede observar los proyectos de construcción y mejoramiento

Tabla 5.08
Proyectos de Construcción y Mejoramiento, 2000-2001

Presupuesto	2000		2001	
Proyecto	Costo de proyecto	Presupuesto	Costo de proyecto	Presupuesto
Construcción de Carreteras				
Radial Desamparados (vías) I Sección	550	525	1109	959
Paso a desnivel Circunvalación-San Pedro de Montes de Oca	650	480	500	450
Quepos-Barú (Sección Quepos-Savegre)	--	--	6000	300
Naranjo-Florencia (Segunda Etapa)	--	--	500	150
Tournón-Uruca (vía)	300	275	---	---
Mejoramiento de Carreteras				
Quepos-Dominical	3000	200	--	---
Puerto Relleno-Paquera	130	105	333,9	100
Sámara-Carrillo	250	250	350	300
Villarreal-Tamarindo II Etapa	200	200	280	250
Barú-Piñuela (I Sección)/ Piñuela-Palmar Norte (II Sección)	500	200	5634,4	540,9
Palmar Sur-Sierpe	300	200	--	--
San Marcos de Tarrazú-Alto Pacaya	60	35	--	--
Interamericana-San Pedro (II Sección)	100	100	600	5
El Carmen-Jaboncillal	350	300	386,6	286,6
Siquirres-El Carmen-Caño Blanco	900	50	1440	5
Monterrey-La Legua (II Etapa)	100	100	123,3	5
San Ramón Sur-Pedregoso-Santa Rosa	327,3	197,3	397,3	337,3
Interamericana-San Elena (I Sección)	350	200	420	200

Presupuesto	2000		2001	
Proyecto	Costo de proyecto	Presupuesto	Costo de proyecto	Presupuesto
San Juan Norte-Alumbre-Copachí	250	250	600	200
Mejoramiento Ruta Nacional No.21, Sección Pavones-Intersección Corozal	--	--	124,4	84,4
Coopetilla-Tierras Morenas	--	--	138,2	40
Juanilama-Esparza	--	--	450	125
San Isidro-Llano Bonito (León Cortés)	--	--	400	75
Alto La Pacaya-San Carlos (León Cortés)	--	--	600	50
Llano Bonito-Ruta Nacional No.226 (León Cortés)	--	--	400	10
Santa Marta-Mata de Caña-San Carlos	--	--	400	150
Nuevo Arenal-Sangregado.	--	--	1750	150
Picada-Alfaro Ruiz-Bajos del toro	--	--	600	50
Palmichal-Chirracá	--	--	400	50
Hojancha-Lajas	--	--	340	10
27 de abril-Paraíso	--	--	540	10
Flamingo-Playa Potrero	--	--	190	10
Marsellesa-El Dos de Abangares	--	--	340	10
Tilarán-Libano	--	--	360	10
Col.Gutiérrez Braun-Sta.Elena Pittier	--	--	450	19,7
Sabalito-Las Mellizas	--	--	450	15
Construcción de Carreteras				
San Isidro de Pérez Zeledón-Rio Convento	--	--	2000	400
Tárcoles-Jacó (I Sección)/ Jacó-Loma (II Sección)	--	--	3521	55
Limón –Bribri-Sixaola (Sección Limón-Bribri)	--	--	2000	800
San Miguel-Rio Cuarto	--	--	351,3	250

Presupuesto	2000		2001	
Proyecto	Costo de proyecto	Presupuesto	Costo de proyecto	Presupuesto
La Valencia-Santa Rosa-Santo Domingo (III Sección)	--	--	254,4	100
Cruce Moravia-Cruce Ipis (Sección El Alto-Ipis)	--	--	618,7	518,7
Santa María de Dota-Copey (II Etapa)	--	--	170,2	10,2
Urasca-Tucurrique	--	--	360	40

Fuente: Conavi.

En el año 2001 la disonancia entre los planes y programas se hace evidente, y traza una ruta de comportamiento en muchos aspectos en lo que sería la implementación de la política pública en los años siguientes, y se encuentra relacionado con obra nueva.

En el presupuesto del año 2001 se encuentran proyectos como Limón-Bribri-Sixaola, San Miguel-Rio Cuarto, La Valencia-Santa Rosa-Santo Domingo y Cruce Moravia-Cruce Ipis, que no son concordantes con los planes y programas de los años 2000 y 2001, además se introduce una serie de proyectos a los que se les asigna entre un 2% a 5% de presupuesto del valor estimado del proyecto, que por lo general tampoco se encuentran en los programas y planes de la época, o que no existe la posibilidad de ejecutarlo en el año presupuestario.

En la ejecución presupuestaria del año 2001, se identifican estos proyectos, en su oportunidad fueron:

- i. Nuevo Arenal-San Gregorio
- ii. Picada-Alfaro Ruiz-Bajo Toro
- iii. Palmichal-Chirracá
- iv. Hojancha-Lajas
- v. 27 de abril-Paraíso
- vi. Flamingo-Playa Potrero
- vii. Marsella-Del Dos de Tilarán
- viii. Marsella-El Dos de Abangares

- ix. Tilarán-Líbano
- x. Colonia Gutiérrez Braun-Santa Elena
- xi. Sabalito-Mellizas
- xii. Estación Peaje Cañas

Incluir proyectos viales con una base presupuestaria insignificante en el periodo de estudio, por parte del Consejo de Administración, la Dirección Ejecutiva y la Dirección Administrativa Financiera, del Conavi, así como por el Ministro de Obras Públicas y Transportes era una maniobra en el 'ámbito de lo político'¹⁰⁷ que se utilizó con el propósito de mostrar a las comunidades, diputados, ejecutivos municipales (alcaldes), o líderes de la sociedad civil, que se había cumplido con sus requerimientos de considerar determinados proyectos viales, y que por ello se encontraban en el presupuesto.

En la Tabla.5.09, podemos observar los proyectos incluidos en los presupuestos de los años 2000 y 2001, relacionados con la construcción y reconstrucción de puentes, y podemos observar un fenómeno muy similar al encontrado en la construcción de carreteras, es decir incluir proyectos por sumas insignificantes, con el propósito de indicarles a las comunidades, que los proyectos se encuentran presupuestado, que considerando el ciclo del proyecto vial, no sería posible ejecutar en el año en que se presupuesta, ya que deben existir diseños debidamente aprobados, además para ese entonces el Conavi, encargado de los proyectos, no tenía personal especializado en puentes, y debía solicitar colaboración al Departamento de Puentes del Mopt, que trabajaba bajo su propia agenda.

¹⁰⁷ 'lo político' se utiliza en el párrafo diferenciándolo de la 'política' a partir de Mouffe (2007). La autora "hace distinción entre la política y lo político. Mientras la primera hace referencia a las prácticas e instituciones que permiten el ordenamiento de la sociedad, la segunda refiere a la dimensión antagónica de lo humano. La conflictividad constituye una característica inerradicable de lo propiamente humano, y su negación u ocultamiento trae como consecuencia la imposibilidad de pensar y actuar políticamente. Desde la perspectiva de Schmitt, lo político se estructura en función de la conflictividad que supone la distinción amigo/enemigo, y por tanto, entre dos identidades opuestas. Aquí hay dos cuestiones clave para Mouffe. La primera es que, más allá de lo irreconciliable que Schmitt concibe la oposición amigo/enemigo, y por tanto, ésta puede pensarse simplemente como una discriminación nosotros/ellos bajo la cual el diálogo se hace posible. Y segundo, que esta distinción sostiene la autoconstrucción de las identidades políticas, toda vez que la visión sobre el otro contribuye a la construcción de la identidad propia. Son identidades que se oponen y se excluyen, pero que son necesarias la una para la otra." (Canales, 2010, pág.3).

Tabla. 5.09.
Conavi: Proyectos de Construcción y reconstrucción de puentes, en millones de
colones, 2000 y 2001

Presupuesto	2000		2001	
Proyecto	de Costo proyecto	Presupuesto	de Costo proyecto	Presupuesto
Reconstrucción de puentes				
Reconstrucción de la losa del puente sobre el Río Térraba	--	--	243,3	243,3
Reconstrucción puente Río Tiribí (Ruta Nacional No.27)	--	--	200	200
Reconstrucción paso desnivel intersección San Antonio de Escazú (Ruta Nacional No.27)	--	--	50	30
Reconstrucción puentes los Anónos	--	--	150	100
Reconstrucción puente sobre el Río Puruses y María Aguilar	--	--	60	40
Puente en la Vía Santa Ana de Dota y San Marcos de Tarrazú	--	--	200	150
Puente Parrita-Paquita y Naranjo	--	--	50	50
Construcción de Puentes				
Puentes de concreto Ciudad Colón-Orotina	2650	1000	3780	1300
Parrita-Quepos (puentes menores)	1345	995	1199	899
Puente Elevado Rotonda Y Griega	650	625	1169	1169
Puente Estero Negro (Limón Sixaola Ruta 36)	365	290	150	50
Radial Desamparados (Puente Tiribí)	510	435	540	440
Puentes metálicos Ciudad Colón-Orotina	300	100	4214	1500
Puente Río Pirris (Ruta Nacional No.226)	--	--	30	20
Ampliación puente Río Tiribí (Ruta Nacional No.167)	--	--	300	100
Puente Río Puruses	--	--	30	20

Presupuesto	2000		2001	
Proyecto	Costo de proyecto	Presupuesto	Costo de proyecto	Presupuesto
Puente Río María Aguilar	--	--	30	20
Puente acceso a Moín	--	--	180	180
Paso de desnivel intersección garantías sociales	--	--	1000	100
Puente presidio	--	--	500	70
Acceso Puente Río Tempisque	--	--	350	350
Puente sobre Río Pacacua	50	50	--	--

Fuente: CONAVI

En la tabla puede observarse que existe presupuestados montos muy pequeños como para el Puente Estero Negro (Limón Sixaola, Ruta 36), y en otros casos, nos encontramos en montos sumamente pequeños para el valor de la construcción de un puente, cercanos a los 20 millones de colones.

De ahí, que el Ministro de Obras Públicas y Transportes, el Director Ejecutivo o el Consejo de Administración del Conavi, podrían mostrar e incluso certificar, que el presupuesto del Conavi, se encontraban proyectos viales solicitados, sin entrar eso sí, a la comunicación del monto de lo presupuestado.

De conformidad con la teoría de la calidad, se estaban creando los elementos, para que el cliente-ciudadano, no se sintiera satisfecho con el producto de la política pública de infraestructura vial nacional, ya que lo que se creaba era una 'ilusión' o una 'nube de humo' a las comunidades, una falsa atención a las necesidades del cliente-ciudadano.

El ciclo del proyecto vial, bajo la política pública de la infraestructura vial nacional, desde el momento en que se concibe la idea del proyecto, pasando por el diseño del mismo, la contratación de la empresa que ejecuta el proyecto y la construcción mismo del proyecto, conlleva a un tiempo estimado promedio de tres años, que podría extenderse dependiendo de la complejidad del proyecto (Salas-Solís, 2016, Moreira-

Sandoval, 2016, Solís-Murillo, 2017), de ahí, que incluir proyectos en el presupuesto, sin siquiera contar con un diseño preliminar, es entonces engañoso para la comunidad, que requiere tener una expectativa cierta de la solución de sus necesidades.

Esta práctica, conlleva al rompimiento de esquemas de planificación, programación y presupuestación, en tanto no existen proyectos incluidos ni en los programas ni en los presupuestos con la debida justificación técnica de su existencia.

Nos encontramos ante un déficit de implementación de la política, que no se tiene solucionado o al menos no comprende, la respuesta de los actores ejecutores de la política a las presiones provenientes desde 'lo político'¹⁰⁸ y de la sociedad civil, en cuanto a 'lo político'¹⁰⁹, se observa que esto es una continuidad de uno de los elementos del déficit de formulación de la política pública (lo político), a lo que no se le había dado solución.

En la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), al revisar la ejecución presupuestario del periodo 2002-2005, encontramos una canalización de recursos considerables en proyectos iniciados en las administraciones anteriores, que al concluir el periodo de estudio (mayo 2014), no habían sido concluidos, es el caso de la que se denominó en esa Administración la Nueva Carretera Naranjo-Florencia, ya en el año 2003 absorbe el 13.47% del presupuesto total del programa de Construcción Vial y en el 2005 dicho porcentaje asciende a 53.0% del total de presupuesto, invirtiéndose 1.405 millones y 7.378 millones, respetivamente.

Existían una práctica en Conavi para la identificación de los proyectos, que consiste en:

- i) Dividir por secciones una misma carretera.
- ii) No identificar los proyectos por zona como se realiza en Conservación Vial.

En las dos posibilidades anteriores, lo que se hace es identificar varios proyectos, que pueden pertenecer a una misma ruta, o una misma zona, cada uno es objeto de una licitación pública, y evitar hacer una sola licitación pública que cubra toda la ruta o relacionada con toda la zona.

¹⁰⁸ 'lo político' se utiliza en el párrafo diferenciándolo de la 'política' a partir de Mouffe (2007).

¹⁰⁹ 'lo político' se utiliza en el párrafo diferenciándolo de la 'política' a partir de Mouffe (2007).

Entonces se prefiere hacer licitaciones públicas, que una gran licitación pública, decisión tomada en el Consejo de Administración, donde se encuentran los representantes de las cámaras empresariales, con el propósito de permitir el acceso a las empresas que forman el oligopolio de construcción de carreteras en Costa Rica, y evitar la atracción de empresas de talla mundial, que podrían beneficiar al país con mejores precios y la experiencia internacional, pese a que funcionarios de la Contraloría General de la República brindaron esa recomendación precisa en el mismo Consejo de Administración (Calderón-Villalobos, 2016), mismo que contiene representación de las empresas, cuya decisión de realizar megaproyectos podría perjudicar.

Lo anterior, es una manifestación de la implementación de la política, como producto de un déficit en la formulación de la política, donde se permite en la cúspide de la toma de decisiones del Conavi, representantes de “lo político”, en tanto, las cámaras empresariales, como bien lo establece su constitución, se encuentran diseñadas para la defensa de los intereses de sus afiliados.

En la Administración Pacheco de la Espriella, podemos observar esa fragmentación de proyectos, antes mencionada, en los proyectos siguientes: i) Mejoramiento de la Ruta Nacional 2 San Isidro-Río Convento y otras rutas de influencia, ii) Reconstrucción San Isidro de Pérez Zeledón-Río Convento, iii) Reconstrucción San Isidro de Pérez Zeledón-Llano Bonito (León Cortes).

En el caso del proyecto de Mejoramiento de la Ruta Nacional 2 San Isidro-Río Convento y otras rutas de influencia, para los años 2003, 2004 y 2005, absorbió gran parte del presupuesto de construcción vial, al destinarse para esos años representó el 13.47%, 26.06% y 17.99% de los proyectos de construcción, con un total para esos años de 7270 millones de colones, por su lado el proyecto Reconstrucción San Isidro de Pérez Zeledón-Río Convento para el año 2004 tuvo una erogación presupuestaria a los 1000 millones de colones, y el proyecto Reconstrucción San Isidro de Pérez Zeledón-Llano Bonito (León Cortes) una erogación de poco más de 500 millones de colones para los años 2003 y 2004.

Otra fragmentación de proyectos son los siguientes: Barú-Piñuela-Palmar Norte Sección II Piñuela Palmar Norte (Trabajos Finales) y Barú-Piñuela-Palmar Norte

Sección Barú-Piñuela, que en conjunto para los años 2003 a 2005, absorbieron cerca de los 3000 millones de colones.

En la Administración Pacheco de la Espriella, los recursos del Programa de Construcción, además de los proyectos antes indicados, y los compromisos de acceso al Río Tempisque por más de 2000 millones de colones entre los años de 2002 y 2003, debido a la construcción del Puente de la Amistad y de cerca de 1000 millones en el año 2002 por la construcción de puentes sobre la ruta a Caldera, se dedicó a atender proyectos emergentes para sostener la red vial nacional, como la reconstrucción o sustitución de alcantarillas y puentes, y reconstrucción de carreteras por eventos naturales, o de extremo descuido.

Producto de esa implementación de proyectos emergentes, fueron en el año 2002, el puente de Río Pirris, en que se invirtieron 60 millones de colones, Paso de Desnivel en Desamparados en que se invierte 13 millones de colones, construcciones sobre el Río Grande de Tárcos por 14 millones de colones, en el año 2003 puentes menores en parrita por 38 millones de colones, Puente sobre el Río Poasito, en el 2004 Ríos de protección sobre el Río Chirripó, Construcción del Sistema de Drenaje Bartolo Rut Nacional 240 y Puentes sobre el Río María Aguilar, que en conjunto tuvieron un valor cercano a los 200 millones de colones.

El año del 2005 fue aquel en que menos se dedicó a proyectos específicos, además de los ya mencionados para esos años, se estableció la construcción sobre Río Tiribí, por 563 millones de colones, la Construcción de la Carretera Bribri-Sixaola por 252 millones de colones y la Construcción Jardines en la segunda etapa de la Radial a Desamparados.

Estos proyectos se llevaron a cabo, en un panorama de restricción del gasto público, cuyos proyectos fueron los productos de compromisos adquiridos, de trabajos emergentes que había que realizar, y de designación sin estudios técnicos de proyectos por realizar.

En la Administración Rodríguez Echevarría (1998-2002), algunos proyectos, especialmente los de obra nueva, constaban en el presupuesto de los años 1999, 2000 y 2001, pero no en plan quinquenal ni el programa anual operativo de esos años.

Lo que se agrava con el concepto de proyecto, como habíamos indicado anteriormente, ya que se consideraba proyecto a un diseño de una obra vial, luego la contratación de la construcción de esa obra vial y finalmente la contratación de la construcción de esa obra, no existiendo una articulación entre los sub-proyectos diseño, contratación y construcción de una misma obra vial (Ver punto 1.6.1, figuras 5.06 y 5.08).

Los pocos proyectos que se realizaron, tendrían problemas de ejecución, siendo representativo de esa situación, por el monto invertido en ella con resultados desfavorables el denominado “Mantenimiento Periódico de la Ruta Nacional No.1, Sección Barranca-Peñas Blancas”, según consta en el informe del Fiscal Especial del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica, Jorge Montero, del año 2003.

En el presupuesto ordinario del Conavi para el año 2000, año en el que se promovió la Licitación No.19-2000, en su Plan Quinquenal para el periodo 2000-2004 y el Plan Operativo Anual de 2000, las labores que se contemplaban para la Ruta Nacional No.1 eran de rehabilitación y no de mantenimiento periódico, sin embargo, el proyecto fue ejecutado como “mantenimiento” no como “rehabilitación”.

Es decir, que, aunque se pudieron alinear los planes y el presupuesto, la ejecución del proyecto, fue disonante, pero también la ejecución misma resultó poco programada, en tanto el objeto contractual de la licitación tuvo que modificarse reiterativamente, en la fase del concurso público, como en la ejecución misma del contrato.

En cuanto a la licitación en mención el Fiscal Especial del Colegio antes indicado señala:

La Licitación Pública No.19-2000 se tramitó sin contar con estudios previos económicos ni financieros del proyecto, por lo que no se conocen los beneficios (rentabilidad) que la inversión producirá (...). La Licitación Pública No.19-2000, por un monto importante (US\$ 16,4 millones) se tramitó sin haberse hecho antes estudios de factibilidad técnica. Como consecuencia, no se pudo aplicar el proceso de reciclado en sitio en caliente en una sección de 82 km de los 199 km contemplados en el proyecto, y en la sección donde se aplicó, de 39,6 km, se presentaron prematuramente grietas, huecos y desprendimiento del asfalto (...). El manejo administrativo del proceso licitatorio y del contrato tuvo un cierto grado de desorden (...). La contratación de una firma consultora para supervisar el proyecto (...) se inició con un gran retraso respecto a la licitación de obras (19 meses) (...) Como consecuencia, durante

15 meses el CONAVI no contó con los recursos humanos ni materiales suficientes para ejercer una supervisión independiente adecuada (Montero, 2003).

Los problemas del objeto contractual (lo que se quiere contratar) es evidente, en la fase de ejecución de la contratación considerando el número de veces que ese objeto fue modificado, a través de las denominadas “órdenes de modificación” y “órdenes de servicio”, más de 20 en total, a lo que sería necesario agregarle las modificaciones que había sufrido ese objeto contractual en la fase de contratación, principalmente a raíz del denominado recurso de objeción al cartel, cuatro en total, en este último caso de los cambios al objeto fueron sustanciales (Montero, 2013).

Dicho proyecto, fue uno de los principales por su magnitud y monto, ejecutados en el primer momento de la política, años después estaría destruido, porque como lo habían advertido los ingenieros de la época se requería una “reconstrucción” no un “mantenimiento”, y por ello, estaba así comprendido en el plan quinquenal, los programas operativos y el presupuesto, de ese periódico.

Como se estudiará en el siguiente punto, entre los años 2000 y 2001, Conavi no tendría una estructura organizativa ni se le habían aprobado las plazas para el nombramiento de funcionarios, ya que la política pública estaba sujeta a los controles que ejercía la Dirección General de Servicio Civil, y fue precisamente en ese periodo que tiene lugar los hechos relacionados con la licitación mencionada, por lo que el Conavi, no contaba como lo indicó el Fiscal Especial, los recursos humanos ni materiales suficientes para ejercer una supervisión independiente, en la fase de ejecución, pero es necesario agregar que tampoco contó con esos recursos para hacer una adecuada contratación.

Pese a que la política establecía que el Conavi sería la encargada de la ejecución de los proyectos viales, bajo la rectoría del MOPT, existen casos durante el periodo de estudio, que esas disposiciones no se cumplen, en particular, cuando el proyecto es de gran magnitud, como del Complejo Costanera Sur, que para tal efecto el Gobierno de Costa Rica, suscribe un contrato con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), por 60 millones de dólares.

Mediante el Decreto Ejecutivo No. 31472-MOPT, publicado en la Gaceta Nro. 226 del 24 de noviembre de 2003, se crea la Unidad Ejecutora para la Coordinación y

Administración Técnica y Financiera del programa de Habilitación de la Ruta Nacional Nro. 34, Ruta Costanera Sur, para el sector comprendido entre la intersección de la Ruta Nacional Nro. 1 (Barranca) y la intersección con la Ruta Nacional Nro. 2 (Palmar Norte), la misma dependía directamente del Viceministro de Obras Públicas del Ministerio. La Unidad estuvo constituida por funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, lo que es concordante, con la intención de la burocracia de ese ministerio, de seguir administrando directamente los proyectos viales.

Uno de los aspectos, que más ha influenciado en el periodo de estudio, lo que no es excepción en la Administración Rodríguez ni Pacheco, es el tema de las expropiaciones, que provocan el atraso de los proyectos.

Concordante con los intereses de la burocracia del Mopt, los trámites de expropiaciones, pese a la reorientación de la política, y ante el silencio de la misma, se siguieron realizando en ese ministerio (Calderón-Villalobos, 2016, Contraloría General de la República,

Para el caso concreto del Complejo Costanera Sur, uno de los aspectos que influye en la lentitud del proyecto, es la coordinación entre los responsables del mismo, y el Departamento del Mopt encargado de realizar los trámites correspondientes (Contraloría General de la República, 2019-B).

En un estudio realizado por la Contraloría General de la República, entre el 01 de enero de 2005 y 30 de Setiembre de 2016, es decir en la Administración Pacheco de la Espriella, y en los primeros cinco meses de la Administración siguiente, se detectaron plazos superiores a un año, con la intervención del Mopt y Conavi, como puede observarse en la Tabla.5.10. Cuando intervienen los juzgados administrativos, este plazo puede extenderse por muchos años.

Tabla.5.10.

Plazos promedio de trámite de expropiación en la vía administrativa, 01 de enero 2005 al 30 de Setiembre de 2016

Actividad	Proyecto						
	Costanera Sur	San José-San Ramón	Naranjo-Florencia	Promedio simple		Promedio ponderado	
1- Solicitud de unidad ejecutora y Solicitud de declaratoria de interés público (DIP) del Depto. de Adquisición de Bienes Inmuebles (DBI) a la Dirección Jurídica (DJ).	138.5	69	ND	103.8	28.8	97.8	28.1
2- Resolución de DIP (interno MOPT) y publicación en La Gaceta (Poder Ejecutivo). (2)	66.4	34.4	56.5	52.4	14.6	49.7	14.3
3- Publicación en La Gaceta de DIP y Solicitud de avalúo.	22.4	19.9	39	27.1	7.5	25.2	7.2
4- Solicitud del avalúo y Respuesta a solicitud de avalúo.	105.3	67	90.6	87.6	24.3	84.7	24.3
5- Avalúo recibido en DBI y Remisión de expediente de DBI a DJ para gestionar pago.	50.7	30	30.5	37.1	10.3	36.7	10.5
6- Recepción del avalúo en la DJ y Envío para gestionar pago.	6.1	6.8	6.4	6.4	1.8	6.5	1.9
7- Envío de expediente de la DJ a CONAVI (o al CNC) y su Devolución con depósito judicial para cubrir costo de expropiación.	16	16	16	16	4.5	16	4.6
8-Solicitud de PGR para confección de escritura de inmueble y su respuesta de trámite realizado	26.2	47.7	20.5	29.5	8.2	31.8	9.1
TOTAL-DIAS	431.6	284.8	398	359	100	348.4	100
TOTAL-MESES	14.4	9.5	13.3	12		11.6	

Fuente: Contraloría General de la República (2007-B), anexo, pág.4.

El trámite expropiaciones, es uno de los elementos que constituyen el déficit de la formulación de la política, en tanto no fue considerado, requiriéndose una coordinación compleja entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, y entre varios entes que conforman este último poder, que afecta la implementación de la misma.

la normativa vigente y las distintas actividades que se desarrollan en las dependencias del MOPT (...) para los procesos de expropiación de derechos para la construcción de obras públicas de impacto nacional, están caracterizadas por la existencia de una gran cantidad de actores y trámites, lo cual hace muy compleja y amplía su gestión en la vía administrativa.

En cuanto al MOPT, se observó que participan varias unidades administrativas, lo que genera una gran dispersión e incluso, traslape en la asignación de labores, lo cual atenta contra la eficiencia y oportunidad en la adquisición, control, custodia y registro de los bienes inmuebles.

Se deriva también del estudio, que la eficiencia en la gestión de expropiaciones la determina, fundamentalmente, los recursos y la prioridad que las autoridades gubernamentales de turno decidan dar a cada proyecto (...).

se concluye que en razón de que en el trámite de expropiaciones participan una serie de actores, se requiere integrar y coordinar acciones interinstitucionales, para lograr un efecto de sinergia que contribuya a mejorar la eficiencia en ese trámite. (Contraloría General de la República, 2007, Contraloría General de la República, 2007 B),

Los problemas de coordinación entre los encargados de los proyectos viales, tanto en lo interno del Conavi como del Mopt, lo que se agrava con las expropiaciones y la relocalización de los servicios públicos (Contraloría General de la República, 2007, Contraloría General de la República, 2007 B), es uno de los elementos que conforman el déficit de implementación de la política

La obra nueva o el mejoramiento de las carreteras es donde se presenta con más fuerza lo “político”, ya que estas obras son objeto de ofrecimientos a comunidades o a grupos de poder, en las Administraciones Rodríguez y Pacheco, se convirtió un escenario fértil para que brotarán los proyectos políticos, por la ausencia de estudios de planificación, por un primer ministro con aspiraciones presidenciables claras, arrastradas desde dos décadas, cuatro ministros que desconocían la política, presión de figuras políticas, como diputados y alcaldes, y un Consejo de Administración politizado, desde la formulación de la política.

Por ello fue común en esas dos administraciones, una lista de proyectos escogidos por el Ministro de turno o por el Consejo de Administración, que se incluían en el presupuesto de cada año del Conavi, sin estudios previos, el presupuesto era replicado

en los planes de corto plazo y posteriormente en los planes quinquenales, para llenar el formalismo de los actores controladores, de esta forma se llevaron a cabo, prioritarios para un grupo de empresarios, como el caso del proyecto Sabalito-Las Mellizas (Salas-Solís, 2016), en donde los expertos del Conavi, consideran que los recursos invertidos en ese proyecto, hubieran sido canalizados, por el bien del país, arreglar el caos vial del Gran Área Metropolitana (Salas-Solís, 2016).

1.9. Consideraciones sobre la hipótesis de intervención

La hipótesis de intervención consistió, según la política, en establecer un Fondo Vial Nacional, que efectivamente se realizó, y realiza la construcción, conservación y mantenimiento de la red vial, mediante la contratación de empresas privadas, lo que estaría a cargo del Conavi, ente que sería administrado por representación pública y privada.

La anterior hipótesis de intervención arrastraba un déficit de formulación que consistía en sujetar la política a una serie de entes controladores vinculantes, a una rígida gestión de recursos humanos debido a la institucionalidad del régimen de servicio civil para la administración central del Poder Ejecutivo, no haber considerada la injerencia de lo político.

Este déficit de formulación estuvo presente en el primer momento de la política, debido a que no fue posible tener una estructura organizativa, y completar el proceso de reclutamiento de personal que requería el Conavi, durante prácticamente la Administración Rodríguez (1998-2002), además que la sujeción a controles previos de presupuesto, no le permitió a la novel institución contar con el presupuesto adecuado, y lo político se manifestó expresamente, al incluir proyectos en el presupuesto, sin la debida programación, además, de intervenir la carretera interamericana, bajo el concepto de conservación y mantenimiento, cuando debió realizarse bajo la estructura de la reconstrucción.

El enjambre normativo también siguió existiendo, lo que puede considerarse como déficit de formulación, e incluso con el traslado de funcionarios del Mopt al Conavi se

traspasaron también normativa, procesos y procedimientos del Mopt, desactualizados, que habían sido conceptualizados bajo el esquema burocrático que exigía el “Estado Constructor”¹¹⁰ y no el “Estado contratista”, que era el nuevo modelo.

1.10. Incumplimiento del acuerdo de financiamiento de la política

Mediante la aprobación de la política se indicaba que el Fondo Vial Nacional tendría una serie de ingresos, que se constituyen en impuestos con destino específico, que no fueron trasladados del Ministerio de Hacienda al Conavi, arrastrando a lo largo de la Administración Rodríguez, un monto cercano a los 50 mil millones de colones, que no fueron destinados, como lo había establecido la Ley 7798 a la red vial nacional, un monto similar de los montos no girados vuelve a ocurrir en la Administración Pacheco de la Espriella. Lo anterior, a raíz de la implementación de la política de restricción de gasto público, impulsado por la red de actores que se conformó en esas administraciones, como habíamos indicado anteriormente, propulsores de medidas neoliberales, y con una tendencia a tomar medidas para disminuir o desaparecer el déficit fiscal, esto último fue lo que finalmente sucede a mediados de la primera década del actual Siglo.

1.11. La evaluación de la política

Este primer momento de la política era evaluada con un único indicador el IRI, por los funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), no se había instituido el Lanamme como fiscalizador de la calidad de la infraestructura vial nacional, que sería el ente que establecería los indicadores de evaluación de la política, lo que sucedería hasta el segundo periodo de la política.

En cuanto al IRI, recordemos que la política de infraestructura vial nacional inicia con en su primer momento, en 1998, con el 10% de las carreteras en buen estado, al concluir la década de los noventa, según los funcionarios del ministerio reportan un 43% en buen Estado (Mopt, 1999, Mopt,2000, Mopt, 2003, Conavi, 2001, Conavi, 2002), lo que resulta contradictorio con las mediciones posteriores del Lanamme, en nuestro

¹¹⁰ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

criterio se debe, a que ahora, existe un nuevo evaluador, que es el laboratorio, que asumiría desde el 2002 el liderazgo en esas mediciones.

Como habíamos indicado anteriormente, la política no había establecido indicadores de medición, por lo que esa falencia, es sustituida por las mediciones, que, bajo su criterio, realizado el Lanamme.

A partir del año 2002 el Lanamme asume los estudios de la calidad de la red vial nacional. Para el año 2006 al finalizar las dos Administraciones del Partido Unidad Social Cristiana, el 12.5% se encuentra en buen estado, 10.3% en estado regular, y un 77.2% entre malo y muy malo, como se puede observar en la Tabla .5.11.

Tabla.5.11.
Estado de pavimento de las carreteras o vías, número de kilómetros, costos unitarios se intervención y tipos de intervención, 2006

Estado o condición de las carreteras	Extensión (kilómetros)	Costos unitarios, por kilómetros de vía	Costo total según tipo de intervención (dólares)	Tipo de intervención
Bueno	557	35000	19.495	Mantenimiento rutinario, como limpieza de drenajes y bacheo. Permite mantener las rutas en buen estado.
Regular	963,5	90.000	86.715	Intervención periódica, tal como la reconfiguración de la capa de rodadura con una sobrecapa, lleva rutas de estado moderado a bueno.
Malo	1.322,9	150.000	198.435	Rehabilitación estructural de las capas que conforman la vía. Permite que las rutas en estado malo pase a bueno.
Muy malo	1635	425.000	694.875	Reconstrucción total de la ruta desde la base y la sub-base hasta la capa de rodadura, con la consiguiente mejora del estado de malo a bueno.
Total	4.478,4 ¹¹¹	No aplica	999.520	

Fuente. Estado de La Nación. Duodécimo Informe de la Nación, 2007, pág.30.

¹¹¹ No es la totalidad de la red vial nacional, se emite criterio a partir de una parte de la red vial nacional

El Lanamme con fundamento en la Ley 8114 que lo instituye como fiscalizador de la calidad de la red vial nacional, estableció la anterior clasificación, bajo los parámetros que el consideró pertinente, concretamente a partir de dos variables FWD y IRI, establece un criterio.

En el 2006 la red estructuralmente mostraba un alto nivel de resistencia un 32.1% del total, de conformidad con el parámetro FWD, y en una mala capacidad funcional, en tanto sólo el 11.6% de la misma se encontraba en buen estado, de conformidad con el parámetro IRI.

Un déficit de la implementación de la política es que no existe un modelo generalmente aceptado y consensado para establecer la calidad de la red vial nacional, sino se realiza a través de las variables que establece el Lanamme, aclarando el Laboratorio los índices que utiliza para brindar el criterio.

No existe en el periodo de estudio que nos ocupa un modelo de la calidad de la infraestructura vial, oficial y consensado, que tome parámetros importantes, cuando se está juzgando la calidad de la red vial nacional, como son la voz del cliente, la planeación, la densidad de la carretera entre otros. (Vasquez-Rodríguez, 2016), esto debido, a que se maneja un concepto de la calidad no de servicio de la obra vial, sino la está como un proceso manufacturero, contrario a como se conceptualiza, en otros países, como los europeos. (Vásquez-Rodriguez, 2016, Sandino, B, 2013).

El Duodécimo Informe Estado de La Nación en Desarrollo Humano Sostenible, en cuanto al tema de la red vial nacional, nos indica:

Si estuviera en buen estado, el patrimonio vial en carreteras nacionales de Costa Rica, solo en términos de pavimento, tendría un valor económico de 1.903 millones de dólares, cerca de un 10% del PIB. Estas cifras revelan la magnitud del capital acumulado en este rubro a lo largo de décadas de inversión. Sin embargo, dado su deficiente estado actual, su valor real -o “valor en libros”- es sustancialmente menor: 903 millones de dólares en el 2006. En términos porcentuales, la inadecuada gestión de los pavimentos ha deteriorado en un 52,5% la inversión realizada. Por falta de intervención de mantenimiento o reconstrucción, el patrimonio vial se ha reducido en 999 millones de dólares, un valor cercano al 5% del PIB.

Desde hace más de dos décadas la inversión en esta materia es inferior al 1% del PIB. En los últimos años se ha experimentado una restricción aun mayor, como resultado de las medidas de contención del gasto público: mientras en 2001 la inversión representó el 0,96% del PIB, en 2005 descendió a 0,72%. Esta dotación de recursos es claramente insuficiente para atender el progresivo deterioro de la red y establecer los sistemas técnicos de gestión modernos que demanda su eficiente administración. (Estado de La Nación, 2006, pág.5)

Este sería el resultado final, de conformidad con los estudios del Lanamme, recogidos por el Estado de La Nación en el informe mencionado, es decir al finalizar la Administración Pacheco de la Espriella, segunda Administración del Partido Unidad Social Cristiano, la política de la reorientación había fracasado, ya que sólo el 12.5% de la red vial nacional se encontraba en buen Estado, lo que contrasta con el 10% en que estaba al inicio de la Administración, además, que los acuerdos de la política, se habían incumplido, entre ellos el financiamiento, se había invertido menos, en referencia al PIB, que años previos a la política.

Si consideramos la calidad de la red vial nacional, como servicio, y no sólo como calidad de la infraestructura vial, entonces además del deterioro propio de la red, antes mencionada, es necesario agregar que existe más demanda de los servicios de la red, debido a que existe un crecimiento de la flota vehicular del 18,75%, de la población de un 31.83%, de los turistas extranjeros en un 78.88%, un crecimiento de las exportaciones del 7.83% y de las importaciones en un 14.65%, en tanto la red vial, creció en 70 kilómetros, un 0,94%, parámetros con junto a la deficiente calidad en infraestructura vial nacional, inciden el aumento de la cogestión de las vías, que a su vez causa la insatisfacción del cliente-ciudadano.

(Mopt,2001, Mopt,2002,Mopt,2003,Mopt,2004,Mopt,2005,Mopt,2006).

Hacia el próximo subcapítulo

En el próximo subcapítulo desarrollaremos la implementación de la política pública en las administraciones de Oscar Arias Sánchez (2006-2010) y Laura Chinchilla Miranda (2010-2014), a partir del contexto, y finalizando con la evaluación de la política.

Subcapítulo 2. Implementación de la política en las dos administraciones del Partido Liberación Nacional (PLN) (mayo 2006-Mayo 2014).

La segunda Administración Arias Sánchez (2006-2010) inicia con un decidido apoyo al desarrollo de la infraestructura vial nacional, lo que se evidenció en el discurso de toma del poder el 08 de mayo del 2006 (Arias, 2016), por ello, en el primer año de su administración gestiona una serie de préstamos a nivel internacional, para financiar proyectos viales, a su vez, por primera vez, desde la reorientación de la política, se

traslada al Conavi, la totalidad de los ingresos correspondientes al Fondo Vial Nacional, según el monto establecido por la Ley 8114. Con ello, como se ha indicado, se rompen 24 años de no dotar a la política de infraestructura vial con los recursos que la normativa exigía, antes de 1998 por medio del presupuesto nacional, y después de esa fecha, por incumplimiento de lo dispuesto en la Ley 7798 y sus reformas, en cuanto a los recursos financieros que ingresarían al “Fondo Vial Nacional”. Entre las administraciones que no dotaron de recursos, se encuentra incluso la primera Administración Arias (1986-1990), lo que se corrige en la segunda Administración Arias (2006-2010).

La Administración Chinchilla (2010-2014) mantendría el rumbo del financiamiento de la infraestructura vial nacional, mediante el respeto a los ingresos del Fondo Vial Nacional, se vería beneficiada con los préstamos gestionados en la Administración Arias, y gestionaría nuevos préstamos para financiar la obra vial.

En las dos administraciones se mejoraría la red vial nacional, de conformidad con las mediciones realizadas por el Lanamme.

El subcapítulo está conformado por los temas siguientes:

- i. Contexto de la implementación de la política
- ii. Planes de largo y mediano plazo
- iii. Implementación del acuerdo político administrativo (APA)
- iv. Planes quinquenales
- v. Planes de corto plazo y presupuesto
- vi. Gestión
- vii. Programa de Conservación Vial
- viii. Programa de Construcción Vial
- ix. Consideraciones sobre la hipótesis de intervención
- x. Incumplimiento del acuerdo de financiamiento de la política
- xi. Consideraciones sobre el objetivo de la política
- xii. Evaluación de la política

2.1. Contexto¹¹² de la implementación de la política

Las dos administraciones del Partido Liberación Nacional (PLN), la segunda Administración de Arias Sánchez (2006-2010) y Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), transcurrieron en el rumbo del nuevo estilo nacional de desarrollo, en donde lo privado tiene un creciente protagonismo sobre lo público, por tanto, se prosigue con las medidas de un Estado con rasgo neoliberales, como había sucedido en las administraciones anteriores.

De conformidad con el rumbo del nuevo estilo nacional de desarrollo, en la Administración Arias Sánchez (2006-2010), como prioridad se gestionó el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, lo que provocó una polarización del país, de los que estaban en contra y a favor de ese tratado de libre comercio.

En la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), siguiendo el rumbo de su antecesor el doctor Oscar Arias Sánchez, transcurre el país por el rumbo que había marcado el nuevo estilo nacional de desarrollo.

Un evento natural que marco el rumbo de los esfuerzos del país fue el terremoto de la Cinchona, que provocó grandes esfuerzos de las autoridades en el tema vial.

2.1.1. El nuevo estilo nacional de desarrollo¹¹³

La política se encuentra inmersa en esas dos administraciones, al igual que en las anteriores, entonces, en el denominado Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo.

Al igual que en las dos administraciones, al seguir el país por el rumbo de la apertura comercial, y los tratados de libre comercio, crean, para el caso de la política de infraestructura vial nacional una serie de requerimientos relacionado con mejores servicios viales, necesarios para hacer frente al crecimiento de las importaciones, las exportaciones y el turismo en general.

Lo anterior en tanto el nuevo estilo nacional de desarrollo permite y propicia el mayor flujo de personas y mercancías, desde el extranjero, lo que es representado por la

¹¹² Sobre la utilización del contexto fue desarrollado en el tema IV, Subcapítulo 1

¹¹³ Sobre el nuevo estilo nacional de desarrollo, ya se hizo referencia en el Capítulo II, Capítulo IV, en el subcapítulo 1 del presente capítulo.

movilización de turistas, así por el flujo de mercancías, expresados en kilogramos ya que el peso afecta las carreteras, todas esas variables, junto con el crecimiento de la población, así como por los vehículos inscritos en el territorio nacional, constituirían en conjunto demandantes de los servicios de la carretera.

Durante el periodo Costa Rica contó con 12 tratados de libre comercio y 14 tratados de protección recíproca de inversiones, a final de la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), las acciones comprendidas por el Ministerio de Comercio Exterior se concentran en avanzar en el proceso de integración económica centroamericana, concretar el proceso de adhesión a la Alianza Pacífico (AP) y continuar con el proceso de inserción en dos espacios del Asia: por un parte el cercano oriente y por otro la región Asia Pacífico (Cascante, Méndez y Moya, 2014).

Del 2006 hasta el 2014 se ha mantenido el número de kilogramos que se exportan e importan, la población ha crecido en un 10%, los turistas que visitan el país ha crecido en un 46% y el número de vehículos que recorre el país ha crecido vertiginosamente, en tanto se reporta en el periodo un aumento de 72%, con una red vial que se mantiene relativamente estable en el país, como puede observarse en la Tabla.5.12.

En el 2006 cada kilómetro de la red vial nacional soporta el tránsito de 576 habitantes del país, 229 turistas y 97 vehículos, en el 2014 serían 589 habitantes, 297 turistas y 143 vehículos, lo que significa que el requerimiento del servicio de la red vial nacional ha crecido, particularmente por la flota vehicular del país.

De conformidad con la Cepal, en el año 2011 existían en el país cerca de 286 mil residentes extranjeros (Cepal, 2014), que también engruesan el número de los usuarios de las carreteras en el país.

Tabla.5.12.
Costa Rica: Vehículos inscritos, población, turistas extranjeros, transporte internacional de carga por carreteras en millones de kilos movilizados y red vial nacional, 2006-2014.

Año	Vehículos	Exportaciones ¹¹⁴ (kilógramos-millones)		Importaciones ¹¹⁵ (kilógramos-millones)		Turistas	Población ¹¹⁶	Kilómetros ¹¹⁷
2006	729.487	nd ¹¹⁸	1.311	nd	854	1.725.261	4.326.071	7.502
2007	797.902	nd	1.064	nd	450	1.979.789	4.389.479	7.640
2008	892.660	nd	1.415	nd	2.183	2.089.174	4.451.205	7.640
2009	923.791	nd	1.514	nd	730	1.922.579	4.509.392	7.630
2010	997.367	nd	1.468	nd	748	2.099.829	4.563.539	7.565
2011	1.059.076	nd	1.474	nd	797	2.192.059	4.301.712	7.906
2012	1.134.373	7.733	1.410	8.906	855	2.343.213	4.652.459	7.895
2013	1.187.624	7.902	1.288	9.037	866	2.427.941	4.713.164	7.781
2014	1.258.183	8.552	1.280	11.096	861	2.526.817	4.773.119	7.771

Fuente: Construcción del investigador a partir de datos del Ministerio de Hacienda, de la Promotora de Comercio Exterior, de la Dirección de Planificación Sectorial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

De conformidad con los datos de la Tabla.5.12, y el Gráfico.5.5, podemos constatar un aumento de la demanda de los servicios de la red vial nacional, con una oferta prácticamente constante. Como se observa en el Gráfico.5.5, en que se relaciona número de vehículos entre kilómetros de la Red Vial Nacional, observamos que desde el año 1990, existe cada vez más vehículos por kilómetro de carretera, para 1990 había 43

¹¹⁴ Exportaciones totales se consignan en la columna izquierda y en la columna derecha las realizadas por el norte, sur y Sixaola.

¹¹⁵ Importaciones totales se consignan en la columna izquierda y en la columna derecha las realizadas por el norte, sur y Sixaola.

¹¹⁶ Todos los años son proyecciones del Instituto Nacional de Estadística, solo en el año 2011 el dato proviene de un censo nacional de ese entonces, por ello la diferencia con el año anterior.

¹¹⁷ En los anuarios estadísticos del Mopt, se consigna datos diferentes entre años, en cuanto al tamaño de la red vial nacional.

¹¹⁸ Nd: no hay datos

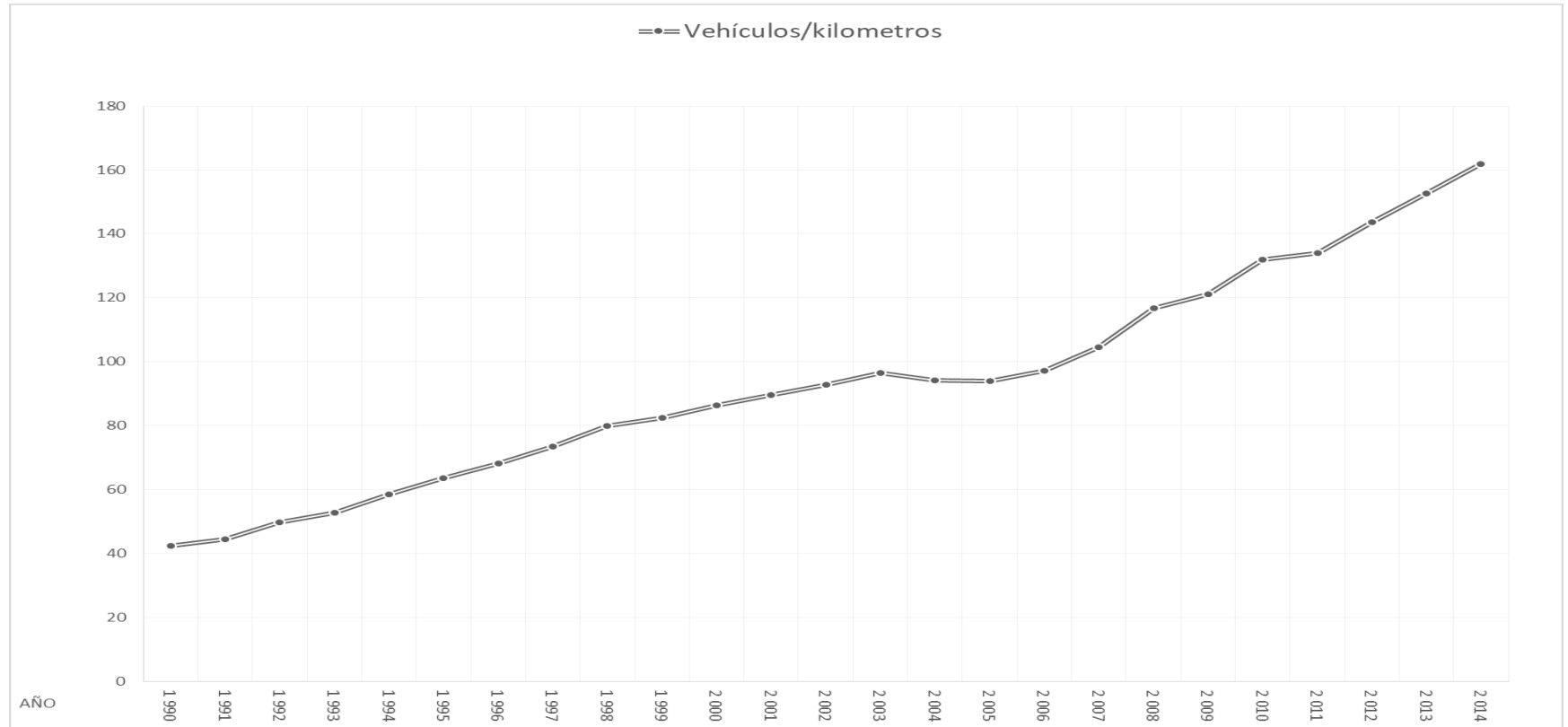
vehículos por kilómetro, en el momento que se reorientó la política en 1998 se había prácticamente duplicado, siendo de 82 vehículos por kilómetro y en el 2014, luego de 16 años de la implementación de la política, se había llegado a 162 vehículos por kilómetro cuadrado.

En el caso de los vehículos, si en promedio cada uno midiera 5 metros de largo, y pusiéramos uno detrás del otro en línea recta, tendríamos una distancia en el año del 2006 de 3.647 kilómetros y en el 2014 de 6.290 kilómetros.

Lo anterior, es necesario contrastarlo con el tamaño de la red vial nacional, que para el año de 2006 era 7.502 kilómetros y en el año 2014 de 7.771, si partiéramos del supuesto de que existen dos vías para cada uno de esos kilómetros, y que pondríamos un vehículo detrás de otro considerando, en forma proporcional entre las dos vías, entonces tendríamos que para el año 2006 se tendría un espacio entre un vehículo y otro de 15.56 metros de distancia y en el 2014 de 9.25 metros de distancia. La misma oferta para un mayor requerimiento de servicio vial, produce entonces congestionamientos viales, y por ello, la insatisfacción del cliente-ciudadano, usuario de la red vial nacional.

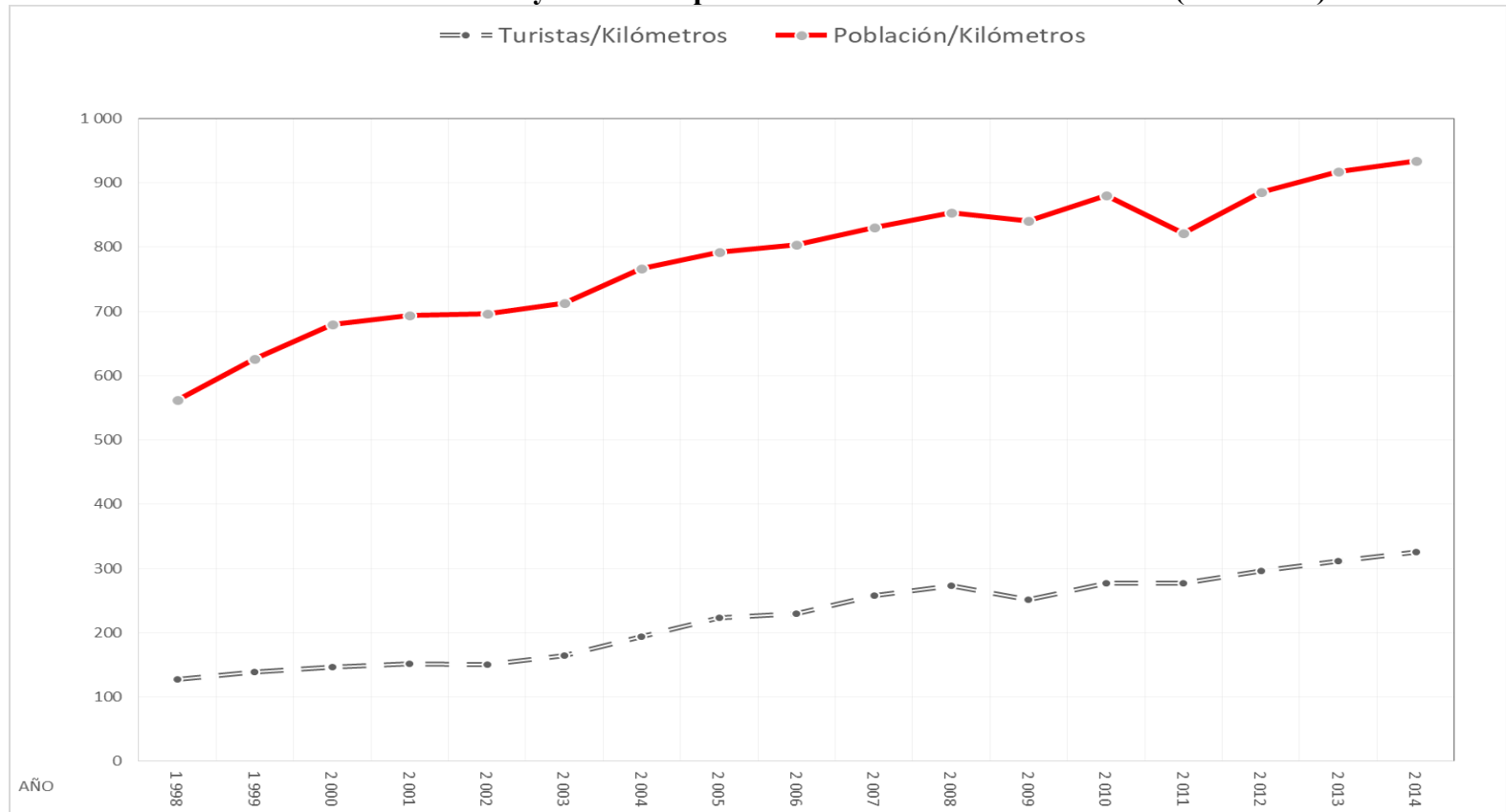
En el Gráfico.5.6, observamos la cantidad de turistas extranjeros por kilómetro de la red vial nacional y la población entre esa misma red, observamos que cada vez, desde 1998, existen más turistas extranjeros y una mayor población por kilómetro de la red vial nacional. En 1998 se tenía 127 turistas extranjeros por cada kilómetro y en el 2014 existieron 325, casi se triplicaron. En 1998 existían 436 habitantes por cada kilómetro, y en el 2014 eran 609.

Gráfico 5.5.
Costa Rica. Vehículos por kilómetro de Red Vial Nacional (1990-2014)



Fuente: Construcción del investigador, de conformidad en datos del Ministerio de Obras Pública y Transportes y del Consejo Nacional de Vialidad.

Gráfico N° 5.6.
Costa Rica. Turistas y Población por kilómetro de Red Vial Nacional (1990-2014)



Fuente: Construcción del investigador, de conformidad en datos del Ministerio de Obras Pública y Transportes y del Consejo Nacional de Vialidad.

El número de accidentes en carretera disminuyó al pasar de 68.627 accidentes en el 2006 a 64.954 accidentes en el 2014, lo que significa una disminución del 5.35%, para el mismo periodo la flota vehicular aumentó al pasar de 729.487 vehículos en el año 2006 a 1.258.183 vehículos en el 2014, que significó un aumento del 42% de la flota vehicular.

Por cada 1000 vehículos existieron 94 accidentes en el año 2006 y 51 en el año 2014, asimismo por cada 1000 vehículos las víctimas disminuyeron de 25 en el año 2006 a 13 en el año 2014, y las muertes en carretera pasaron de 0.87 a 0.49, por cada 100 vehículos para esos años, como se puede observar en la Tabla.5.13.

Tabla .5.13.
Accidentes, víctimas y muertes en carretera, del 2006 al 2014

Año	Lesionados	Muertes	Accidentes	Lesionados	Muertes	Accidentes
				Accidentes por cada 1000 vehículos		
2006	18.320	634	68.627	25	0.87	94
2007	19.903	667	69.761	22	0.74	78
2008	21.972	786	74.015	24	0.88	82
2009	21.737	696	68.367	23	0.75	74
2010	21.326	596	62.341	21	0.60	62
2011	21.158	592	56.112	19	0.59	52
2012	12.962	652	55.613	11	0.57	49
2013	16.737	636	61.974	14	0.53	52
2014	17.332	617	64.954	13	0.49	51

Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Aunque la red vial nacional prácticamente no aumento y la flota vehicular si lo hizo en más de un 40%; el nivel de accidentes, muertes y víctimas en cifras absolutas se mantuvo ligeramente igual, pero disminuyó significativamente por cada 1000 vehículos. Con ello se garantizó un cierto nivel de seguridad por el transitar las carreteras, que para el año 2014 era mucho mejor, en términos relativos (por cada 1000 vehículos) que en el año 2006.

Entonces, tenemos un panorama favorable, en cuanto a seguridad en las carreteras, en un escenario de deficiencia en la red vial nacional, lo que arroja un campo de estudio para posteriores investigaciones, que podría estudiar la influencia del estado de la red, en parámetros de seguridad, por el momento, dejamos planteada la inquietud que si estos elementos (accidentes y muertes), deberían o no, considerarse para valorar la eficiencia o no, de la red vial nacional, lo que retomaremos en las conclusiones y recomendaciones, al final del documento.

La red vial nacional, en el periodo 2006 y 2014, sigue siendo deficiente, si consideramos, que existe un tamaño casi constante, y ha ocurrido un aumento de sus usuarios, expresado en vehículos que transitan por la red, turistas extranjeros y población nacional, que requiere movilizarse por esa red, al igual que las mercancías de importación y exportación.

2.1.2. Aspectos internacionales

Agenda bilateral entre Costa Rica y la República Popular China

En el 2007 se establecieron relaciones diplomáticas entre Costa Rica y la República China, inicio una agenda bilateral entre ambos países en las que fueron incluidos temas comerciales, de cooperación internacional, créditos e inversiones. En cuanto a los intercambios comerciales, en el periodo 2000 a 2011, aumentaron 14 veces, alcanzando los 1.500 millones de dólares, además del año 2000 a 2010, las ventas de productos agrícolas a China aumentaron 4 veces (Cascante, Méndez y Moya, 2014).

Un aspecto que incidió en la infraestructura vial nacional, fue un crédito por 400 millones de dólares con el fin de ampliar la ruta 32 (San José-Limón), con un contrato entre el Consejo Nacional de viales y China Harbour Engineering Company Ltd por un plazo de 20 años.

La crisis económica financiera de 2008

En el año 2008 se desató una crisis financiera debido al colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos de América del año 2006, que provocó a finales de 2007 la denominada crisis de las hipotecas, esa crisis financiera de los Estados Unidos de América tuvo repercusiones mundiales, teniendo como consecuencia una profunda crisis de liquidez.

La crisis tuvo su origen en el conjunto de bonos de viviendas colocados en el mercado de la Estados Unidos de América por los principales bancos de ese país, que brindaban tasas de interés altas con riesgo bajo, deudas que fueron adquiridas sobre inmuebles, que luego no fueron cubiertas por sus deudores.

La demanda de instrumentos de inversión, el auge del crédito y del sector inmobiliario se combinaron para el surgimiento de productos financieros estructurados sobre los créditos hipotecarios de baja calidad, que junto con el riesgo trasladaron el fondeo de las hipotecas desde el sistema bancario al del mercado de capitales, creando incentivos para prácticas de crédito laxas.

Los productos financieros estructurados ayudaron a proteger al sistema financiero distribuyendo el riesgo de crédito a nivel global, pero la existencia de filiación empresarial entre los bancos con las entidades participantes en las operaciones de titularización y de derivados, posibilitó el regreso del riesgo a las instituciones bancarias por compromiso de reputación.

La globalización de las inversiones expandió las repercusiones del estallido de la burbuja inmobiliaria no sólo en el sistema financiero de Estados Unidos, sino también en Europa y otros países, provocando restricciones de liquidez y de crédito. (Osorio, 2008, pág.7)

Esta crisis financiera en el país, fue atenuada por la bonanza económico que se presentó en los años 2007 y 2008, incluso llevando al país a tener un superávit fiscal en esos años.

Préstamos internacionales

En la Administración Arias Sánchez, mediante la Ley N°8757 se aprobaría un préstamo con el BID por \$850.000.000,00 (Ochocientos Cincuenta Millones de dólares), luego se realizó un crédito con el Banco Centroamericano de Integración Económica por \$170.000.000,00 (Ciento Setenta Millones de dólares), ampliado en \$85.000.000,00 (Ochenta y Cinco Millones de dólares), en la Administración Chinchilla Miranda, ese último banco le brindaría un crédito de \$340.000.000,00 (Trescientos Cuarenta Millones de dólares).

Además, se contaría con un préstamo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), de cincuenta y dos millones cuatrocientos cincuenta mil dólares monedan de los Estados Unidos de América (US\$ 52.450.000,00, de conformidad con la Ley 8844

Conflicto con Nicaragua

Durante la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) existieron una serie de tensiones entre Costa Rica y Nicaragua, que inicia con la incursión en la Isla Portillos en el año 2010, sucediendo una serie de demandas en la Corte internacional de Justicia, y en lo que atañe a la política de infraestructura vial nacional, se inicia la construcción de la Ruta 1856 (Cascante, Méndez y Moya, 2014).

Los hechos relacionados con la construcción de esta carretera explotan a finales de la Administración Chinchilla Miranda, con uno de los grandes escándalos de corrupción, en donde se abren investigaciones desde el Ministerio Público, contra funcionarios del Ministerio de Obras y Transportes y el Consejo Nacional de Vialidad, renuncia el entonces Ministro de Obras Públicas y Transportes Francisco Jiménez, su sucesor Luis Llach Cordero, dura unas cuantas semanas en el cargo, y renuncia argumentado problemas de salud, renuncia la Viceministra de Infraestructura y Concesiones Lorena López, para acogerse a la pensión, se suspende al que era Director Ejecutivo en el momento de los hechos el Ing. Carlos Acosta, su sucesor José Luis Salas, renuncia un año después. El Organismo de Investigación Judicial (OIJ), en conjunto con el Ministerio Público y un juez penal presente, allanan Conavi y secuestran todos los expedientes relacionados con el proyecto. Se abre causa penal, contra funcionarios públicos, que el Ministerio Público, los considera como presuntos responsables de actos delictivos. (Soto, 2012, Solano, 2012)

El hecho de la corrupción de esa carretera, no es objeto del estudio de la presente investigación, este hecho puede ser objeto de futuras investigaciones.

2.1.3. Déficit Fiscal

El año 2006 que es de transición entre la Administración Pacheco de la Espriella y el segunda Administración Arias Sánchez, el país cierra con un déficit fiscal de 0.9% sobre el PIB, en los años 2007 y 2008 se presenta una bonanza en las finanzas públicas, debido a la expansión de la economía en esos años.

Los ingresos tributarios mostraron crecimientos extraordinarios durante el periodo, con un crecimiento de 29% en el 2007 y 19% en el 2008; situación que generó un superávit presupuesto de 77.568 y 29.598 millones de colones en esos años

respectivamente, que representó un superávit en las finanzas públicas de un 0.5% y 0.2% respectivamente, como puede observarse en el Tabla.5.14.

Esta bonanza fiscal, le facilitó al Gobierno Central emplear el gasto presupuestario como el instrumento relevante para dinamizar la demanda agregada durante el 2009 y atenuar el efecto de la crisis global. Para el año 2008, el gobierno aumentó en un 21.4% el gasto presupuestario total lo que llevo a un monto de 2.460 billones de colones y en un 19.3% en el 2009 para un total de 3.936 billones de colones

(...) que incidió en un déficit fiscal de un 3% del Producto Interno Bruto en el 2009 (...). Este aumento en el gasto público incorporó la contratación aproximadamente 20.000 empleados públicos, situación que generó un elemento de rigidez por las dificultades del régimen de empleo costarricense para su posterior despido y que incidirán necesariamente en un déficit fiscal similar para el año 2010. (Aguilar, J y Luke, Rudolf, 2010, pág.21)

El déficit fiscal de 3.4% en el 2009 es seguido por un déficit de 5.2% en el 2010, año de transición entre la segunda Administración Arias Sánchez (2006-2010) y la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), como se puede observar en la Tabla N°5.14, durante toda la Administración Chinchilla, se reportaría un déficit fiscal, cerrando el año 2014, con un déficit similar al del 2010.

Tabla.5.14
Costa Rica: Déficit Fiscal 2002-2010, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
-2.7	-2.1	-0.9	0.5	0.2	-3.4	-5.2	-4.11	-3.9	-5.2	-5.1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica.

2.1.3. Efectos de la naturaleza

Terremoto de la Cinchona

El terremoto de Cinchona ocurrió el enero de 2009 tuvo una magnitud de 6,2 (según el Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica), se vieron afectadas las rutas 712, 126, 116 130, 146, Ujarrás, La Noble, San Miguel de Sarapiquí, 708, 120, 702, 4, Rancho La Laguna, Toro Amarillo.

Se realizaron trabajos de remoción de derrumbes en ruta 46, ruta 126 Vara Blanca – La Virgen de Sarapiquí, ruta 708 Bajos del Toro, ruta 741 Naranjo y Zarcero, ruta 712

San Isidro de Alajuela – Fraijanes, ruta 120 Volcán Poas – Vara Blanca, donde además se produjeron afectaciones por agrietamientos, desprendimientos en taludes, deslizamientos, entre otros y debieron habilitarse trochas en 26 tramos de carretera afectados por deslizamientos o desprendimientos de la carretera. (Informe oficial del MOPT) (Barquero, 2009).

Los daños fueron calculados en 11 mil millones de colones, en lo que a infraestructura vial nacional se refiere, lo que demuestra, como sucedió en el primer momento de la política, que es necesario tener presente en la misma los eventos naturales.

Otros eventos

Los efectos de la Tormenta Tropical Nicole en el 2010, la Tormenta Tropical Tomas en el 2010, diversos eventos en el Caribe en el 2011 y el Terremoto Sámara en el 2012, obliga al Conavi, a destacar más de 10 mil millones de colones para atender el daño que esos eventos ocasionaron a la red vial nacional.

2.2. Planes de largo y mediano plazo

En el Análisis de los planes de largo y mediano plazo se realizan a partir de los siguientes:

- i. Plan Nacional de Transporte, 1995-2010 y Plan Nacional de Transporte 2011-2035.
- ii. Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010 y Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.
- iii. Plan quinquenal (2010-2014)

2.2.1. Los planes nacionales de transportes

En las dos administraciones del Partido Liberación Nacional (PLN) existieron dos planes nacionales de transporte, el primero para el periodo 1995 al 2010, y el segundo para el periodo 2011-2035.

Como se indicó en el subcapítulo anterior, el Plan Nacional de Transportes 1995 al 2010, había sido elaborado en 1991, pero se actualizó en 1995, momento en que sólo el

10% de la red vial nacional se encontraba en buen estado, y desde ese año y hasta la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) el plan no fue actualizado.

En el Plan Nacional de Transporte, 1995-2010 (PNT 95-10), en cuanto a red vial nacional, el país se dividió en seis regiones, que a su vez se dividían en 20 zonas, las que eran subdivididas por “secciones de control” con una longitud de 1 a 40 kilómetros, pero el Conavi, operaba con 22 regiones, según lo establecía en sus planes de corto plazo y sus presupuestos.

Como se puede apreciar en el subcapítulo anterior, las políticas del plan, se fundamentan en una construcción, conservación y mantenimiento vial, con recursos propios del Mopt, lo que era incongruente con la reorientación de la política.

Los proyectos que se consideraban estratégicos en el plan, en cuanto a red vial nacional, eran los siguientes;

- i. **Conservación y mantenimiento de la red vial nacional, bajo el esquema 20/30**, lo que se encontraba desfasado con la implementación de la política, que trabajaba a partir de 22 zonas del país.
- ii. **Proyecto: Barú-Piñuela-Palmar Norte**
- iii. **Proyecto Ciudad Colón-Orotina**
- iv. **Proyecto: Carretera Naranjo-Florencia**
- v. **Proyecto: Puente sobre el Río Tempisque y accesos**
- vi. **Proyecto: Circunvalación II parte**
- vii. **Reconstrucción:** Proyecto Parrita-Quepos-Barú. El objetivo de este proyecto es habilitar una zona de gran potencial económico y complementar el proyecto de la Costanera Sur.
- viii. **Rehabilitación de la Carretera Interamericana**

El plan de transportes en cuanto a red vial nacional sigue una tendencia similar al modelo de Taaffe, Morril y Gould (Gago y Serrano, 2002), debido a que el plan propone una mayor integración de la red vial nacional, y a su vez pretende integrar esta con la red ferroviaria y los puertos.

En el último año de la Administración Arias Sánchez (2006-2010) se inicia la elaboración del Plan Nacional de Transportes para el periodo 2011-2035, retoma el Estado Contratista, la existencia de alianzas públicas y privadas, y se fundamenta en el transporte multimodal, el mismo tiene vigencia a partir del año 2011 en la Administración Chinchilla Miranda.

El Plan parte de la red actual, considera las tendencias de la población, el turismo, la industria y el comercio internacional, tratando de dar un rumbo de interconexión entre los distintos medios de transporte.

El Plan define una Red Vial Estratégica, formada por la Red Vial de Alta Capacidad y la Red de Mediana Capacidad.

La Red Vial de la Alta Capacidad encadenará los tráficos nacionales e internacionales, considerando las tendencias de tráfico, en el año 2011, estará constituida, por:

- i. Corredor del Pacífico: Peñas Blancas-Liberia-Caldera Canoas.
- ii. Corredor Norte- Caribe: Peñas Blancas-San Carlos-Moín/Limón-Sixaola.
- iii. Corredor interoceánico Central: Caldera-San José-Moín-Limón.
- iv. Eje interior norte: Las Tablillas-San Carlos-San José.
- v. Eje Interior Sur: San José-Pérez Zeledón-Paso Canoas.

La Red de Mediana Capacidad permitirá a partir de la Red Vial de Alta Capacidad, la distribución vehicular hacia los principales centros de población, producción o turismo.

Ambas redes, pueden observarse en la Figura.5.10, correspondiendo las flechas de color verde, en la Red Vial de Alta Capacidad y las flechas verdes la Red de Mediana Capacidad.



Figura.5.10. Plan Nacional de Transporte, 2011-2035: Red Vial de Alta Capacidad y la Red de Mediana Capacidad, 2011

Fuente: Plan Nacional de Transporte 2011-2035

Considerando la red actual, entonces se realiza una proyección de la interconectividad, como se muestra en la figura siguiente.

El Plan Nacional de Transporte 2011-2035 es concordante con la reorientación de la política, que pretende que la red vial nacional, interactúe con otras redes, para permitir el impulso del desarrollo económico, en donde la conservación y el mantenimiento vial, sigue siendo una prioridad, sobre la obra nueva.

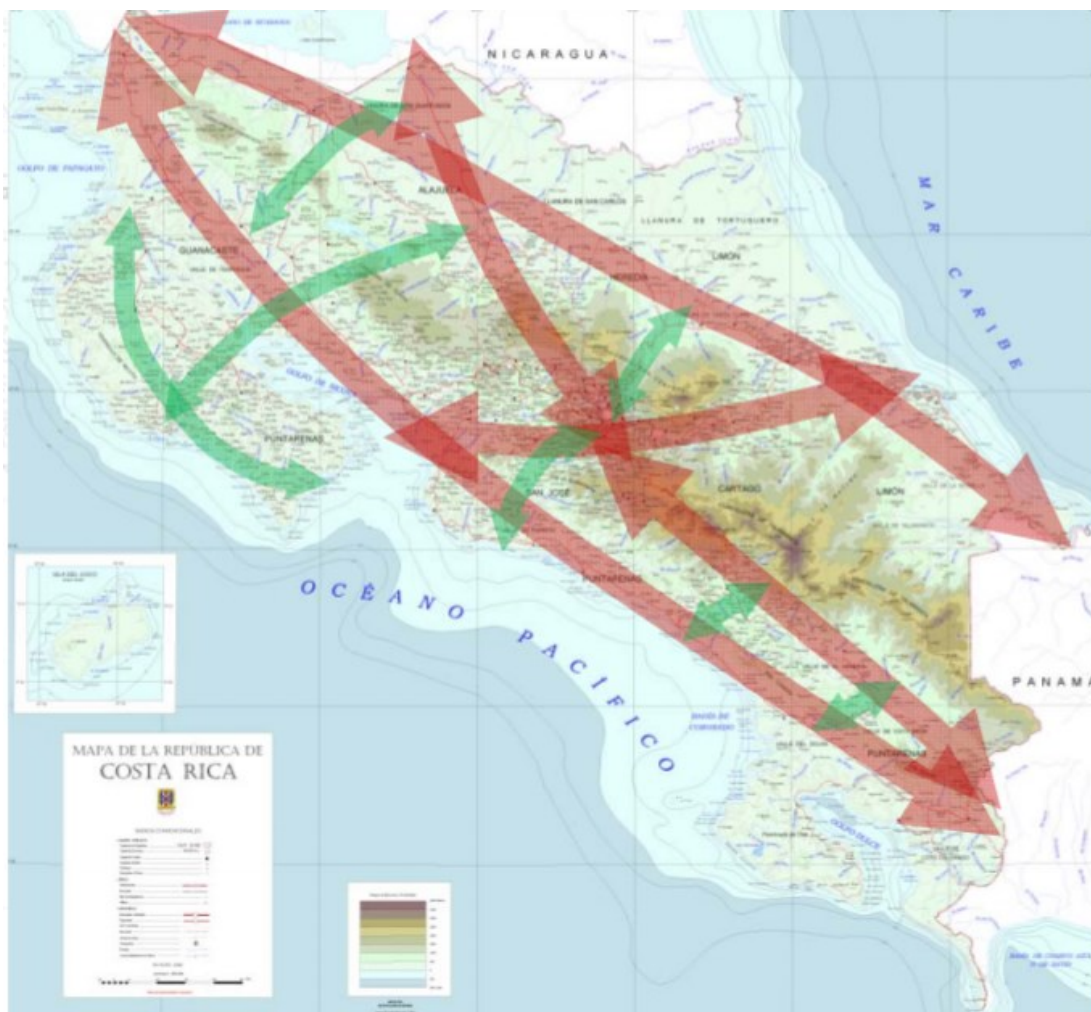


Figura.5.11. Plan Nacional de Transporte 2011-2035: Red Vial de Alta Capacidad y la Red de Mediana Capacidad, considerando las rutas actuales, 2011

Fuente: Plan Nacional de Transporte 2011-2035

2.2.2. El Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Arias Sánchez

El Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón” de la Administración Arias Sánchez (2006-2010) contenía dos acciones estratégicas, que fueron Construir, rehabilitar y dar mantenimiento a la Red Vial Nacional Estratégica que contribuya con el turismo y la producción del país, y el reordenamiento del transporte del área Metropolitana de San José, reorganizando y poniendo en marcha tres sectores: San José - Pava San José- San Pedro, Escazú.

En febrero de 2010 en razón de la inauguración de la Carretera a Caldera, el Presidente de ese entonces Oscar Arias Sánchez, indicaría lo siguiente:

Los nuevos caminos de Costa Rica son los de la eficiencia y el realismo, los nuevos caminos de Costa Rica son los del avance y el ascenso, hemos construido los primeros kilómetros de la autopista que nos llevará por fin a convertirnos en un país desarrollado en el año 2021, cuando se cumplan 200 años de vida independiente, en mi discurso de toma de posesión el 08 de mayo de 2006, dije lo siguiente “daremos un rumbo claro a la inversión nacional en infraestructura y transportes, nunca más nuestras carreteras, puertos y aeropuertos serán un motivo de vergüenza nacional”, hoy esta mañana puedo decir con legítimo orgullo que cumplimos esa promesa, aquí queda la obra para la historia de Costa Rica, para recordar las limitaciones del pasado y para soñar con las oportunidades del futuro, para devolverles a los costarricenses el sentido de orgullo en la infraestructura nacional y también para alimentar la confianza de un pueblo que merece reemplazar su paciencia por satisfacción. (Arias, 2010)

Oscar Arias al finalizar su gestión, en el campo de la infraestructura vial nacional indicaba que

Hemos construido cientos de kilómetros de carreteras, pero además le hemos dado mantenimiento a las vías ya existentes, que desde hace décadas requerían asfalto y bacheo. Hemos atendido los caminos de lastre en las zonas rurales del país, que son esenciales para los pequeños agricultores y para el turismo nacional (...). Muy pronto inauguraremos la Costanera Sur, que ha reactivado la economía y el orgullo de la zona sur de Costa Rica (...). En épocas de estrechez económica, hemos mantenido una tasa de inversión pública de un 5% del producto interno bruto, algo que nuestro país no había logrado hacer en muchos, muchísimos años. Y le hemos dejado al próximo Gobierno el mayor préstamo en la historia de Costa Rica, para que disponga de 850 millones de dólares para construir aún más obras de infraestructura (...). Queda, sin embargo, mucho por hacer. No solo en términos de infraestructura física, sino, también, en términos de infraestructura política: una epopeya como Caldera no debe ocurrir nunca más. Nunca más el Estado costarricense debe permitir que transcurran 30 años hasta conseguir los permisos y los recursos para hacer una autopista de primera necesidad. Nunca más la voluntad de oponerse a los proyectos de un Gobierno debe primar sobre el interés público que subyace a una obra como ésta. (Arias, 2010)

Podemos indicar entonces que el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) es congruente con la reorientación de la política, en tanto, considera a la red vial nacional, como estratégica para el desarrollo nacional, mediante empresas privadas, contratadas para ese fin, o mediante la figura de la concesión.

El Plan Nacional de Transporte (2006-2010) en la Administración Arias Sánchez (2006-2010) era desconocido por parte de los funcionarios del Conavi, y no utilizado por los funcionarios del Mopt, además que ya para el año 2009, se había iniciado la elaboración de un Plan Nacional de Transporte, que los sustituiría.

En cuanto a los megaproyectos que contenía el Plan Nacional de Transporte (2006-2010), en cuanto a conservación, mantenimiento y rehabilitación de la red vial nacional, no se seguiría, en tanto prevalecería el Plan Nacional de Desarrollo.

Pero en cuanto a las siguientes obras: Barú-Piñuela-Palmar Norte, Ciudad Colón-Orotina, Carretera Naranjo-Florencia, reconstrucción Proyecto Parrita-Quepos-Barú, Circunvalación II parte, se le daría continuidad en la Administración Arias, unos se concluirían, como el caso de la carretera Ciudad-Colón Orotina, y otras no, como la Carretera Naranjo-Florencia.

En la Tabla.5.15, se puede visualizar las acciones estratégicas del plan nacional de desarrollo, de la Administración, así, como el cumplimiento de la misma, a nivel de planes operativos institucionales (de corto plazo), existe una concordancia con los planes establecidos en el plan nacional.

Tabla. 5.15.
Cumplimiento de acciones Estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo “Jorge
Manual Dengo Obregón” de la Administración Arias Sánchez (2006+-2010),
relacionada con la política de infraestructura

Acción Estratégica	Meta del periodo 2006-2010	Avance acumulado	Nivel de cumplimiento
Construir, rehabilitar y dar mantenimiento a la Red Vial Nacional Estratégica que contribuya con el turismo y la producción del país	Atender 5.700 Km. de la red vial nacional estratégica y no estratégica cada año. (4.200 km red asfaltada)	meta cumplida anualmente (cumplimiento promedio anual)	107%
	Atender 5.700 Km. de la red vial nacional estratégica y no estratégica cada año. (1.500 km red en lastre)	meta cumplida anualmente (cumplimiento promedio anual)	104.5%
	Intervenir 475.5 Km. de la red vial nacional estratégica.	513.58	108%
	Construir y reconstruir 49 puentes de la red vial nacional estratégica. (40 CONAVI + 9 MOPT)	46 puentes	115%

Acción Estratégica	Meta del periodo 2006-2010	Avance acumulado	Nivel de cumplimiento
	Elaborar 40 diseños de carreteras y puentes.	42 diseños	105%
Reordenar el transporte público del área Metropolitana de San José, reorganizando y poniendo en marcha tres sectores: San José - Pavas San José- San Pedro, Escazú.	Construir 6 radiales	5 radiales concluidas	83%
	Construir 3 Pasos a desnivel	2 proyectos concluidos	67%

Fuente: El Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón” de la Administración Arias Sánchez (2006-2010)

2.2.3. El Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Chinchilla Miranda

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 María Teresa Obregón Zamora de la Administración Chinchilla Miranda, estableció como parte de los programas y proyectos de inversión pública, el eje de Competitividad e Innovación, que establecía como prioridad, en la red vial nacional ejecutar proyectos de desarrollo, y modernizar las carreteras claves para la conectividad y transporte nacional.

Este Plan de Desarrollo de la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) se formula cuando se encontraba vigente el Plan Nacional de Transporte (1995-2010), lo que hace es retomar los megaproyectos estratégicos de ese plan y darle continuidad, como lo hizo la Administración Arias Sánchez, como son la nueva Carretera a San Carlos, la que, aunque es sólo un proyecto, se divide o varios proyectos, la Costanera Sur y se impulsa la Circunvalación II,

Cuadro. 5.03.
Cumplimiento de acciones Estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo “María Teresa Obregón Zamora” (2010-2014), relacionada con la política de infraestructura

Proyecto	Nivel de cumplimiento
Conservar 3500 KM de la RVN asfaltada	Cumplimiento satisfactorio
Conservar 750 KM de la RVN lastre y tierra	Cumplimiento satisfactorio
Construir y/o reconstruir 38 puentes de la RVN	Atraso crítico
Construir, rehabilitar, reconstruir 10 km de la RVN	Cumplimiento satisfactorio
Diseñar 5 proyectos de infraestructura RVN	Cumplimiento moderado
Nueva carretera a San Carlos: Sección LA Abundancia-Ciudad Quesada	Cumplimiento moderado
Nueva carretera a San Carlos: Sección Sifón-Abundancia	Cumplimiento moderado
Nueva carretera a San Carlos: Sección Bernardo Soto-Sifón	Atraso crítico
Mejoramiento de la RN 1 Sección Cañas-Liberia	Cumplimiento moderado
Mejoramiento RN1 Sección Cañas-Liberia-Tres intercambios	Cumplimiento moderado
Mejoramiento RN1. Diseño 18 puentes Cañas-Liberia	Cumplimiento moderado
Diseño y construcción Intercambio RN39. Paso Ancho	Cumplimiento moderado
Ampliación Ruta Nacional No.3. Pozuelo-Jardines	Atraso crítico

Fuente: Mideplan, 2014.

2.3. Implementación del acuerdo político administrativo (APA)

2.3.1. Los actores ejecutores

Ministro

Al igual como sucede en las dos administraciones del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), en las dos administraciones del Partido Liberación Nacional (PLN), existe una alta rotación en el cargo de Ministro de Obras Públicas y Transportes (MOPT), en la Administración Arias Sánchez desempeñaron el cargo tres personas y en la Administración Chinchilla Miranda, cuatro personas, con la salvedad que el último ministro de la Administración Arias Sánchez fue el primer ministro de la Administración Chinchilla Miranda el señor Francisco Jiménez Reyes.

Karla González Carvajal, que desempeñaría el cargo de Ministra de Mayo de 2006 a Octubre de 2009 en la Administración Arias Sánchez, había sido la Viceministra de Transportes (no de obra pública) de la primera parte de la Administración Pacheco de la Espriella, cuando el Ministro era Javier Chaves Bolaños, ambos compartían las mismas carreras profesiones, son abogados y administradores, con experiencia en el tema financiero, y habían ocupado cargos en el Grupo Financiero Bursátil Aldesa y Subsidiarias, empresa fundada por el padre de Chaves, que lo sustituiría al frente de esa organización, González renuncia a su cargo por las muertes sucedidas en un puente colgante deficiente de la red vial nacional (Puente sobre el Río Tarcóles), por la que fue acusada penalmente junto con el Director Ejecutivo y otros funcionarios del Conavi.

A González la sucedió en el cargo Marco Antonio Vargas Díaz, economista y político de carrera, que en la Administración Arias Sánchez (2006-2010) se había desempeñado como Ministro de Coordinación Interinstitucional (Ministro sin cartera), Ministro de la Producción y Ministro de Economía, Industria y Comercio, esto último cargo lo había desempeñado también en la Administración Figueres Olsen (1994-1998), en donde además había sido Ministro de la Presidencia, cargo que volvería a desempeñar en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014). Vargas renuncia al puesto unos días antes, ya que requería, según sus palabras un descanso, antes de asumir el nuevo cargo en la siguiente administración. En febrero de 2010 existieron dos muertes sobre el Río Lagarto, en Ruta Nacional, a la que fue condenado el Conavi, en la vía contenciosa administrativa, en esa oportunidad Vargas no renunció a su cargo, como si lo había hecho González, por un hecho similar.

A Vargas Díaz lo sucedería en el cargo José Francisco Jiménez Reyes, ingeniero civil e informático, que en la primera Administración Arias Sánchez se desempeñó como Presidente Ejecutivo de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), y en la Administración Figueres Olsen (1994-1998) se había desempeñado como Director del Consejo de Seguridad Vial y Viceministro de Transportes. Jiménez Reyes renunciaría al puesto por los escándalos de la trocha Fronteriza (Ruta 1856).

Sustituiría a Jiménez en el cargo Luis Llach Cordero, por uno mes y unas semanas, que renunciaría alegando problemas de salud, mal cardíaco, del que ya padecía antes de tomar el cargo. En la Administración Chinchilla Miranda Luis Llach Cordero se había desempeñado como miembro del Consejo de Administración del Conavi en representación de la UCCAEP, al estallar los escándalos relacionados con la trocha fronteriza, asumiría el puesto de Viceministro, ante la renuncia de la Viceministra, y un mes después asumiría el puesto de Ministro, en el que desempeñó poco más de un mes.

A Llach lo reemplazaría en el puesto Rodrigo Rivera Fournier, Abogado, profesor de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, un político de carrera, que en ese momento se desempeñaba como Viceministro de Transporte (que es el otro viceministerio que existía en ese entonces, además del de infraestructura vial), estaba casado con Dora Wedel Potronieri, Asesor Legal de la empresa CACISA, propiedad del Director Ejecutivo del Conavi en la Administración Pacheco de la Espriella José Sáenz S, Rivera sería nombrado al final de la Administración Chinchilla como Embajador en Panamá, empresa que intervino también en el caso de los escándalos de corrupción de la trocha fronteriza. Abandona el cargo un poco más de un mes después de haberlo asumido, por cuestionamientos relacionados con empresas ligadas a su esposa.

Rivera sería sustituido por el Viceministro de Infraestructura Vial de la Administración Arias Sánchez, Pedro Castro Fernández, Asesor, investigador y profesor universitario, ingeniero con grado de doctor, hermano de Juan Diego Castro Fernández, que fuera Ministro de Seguridad, en la Administración Figueres Olsen (1994-1998).

En el Cuadro.5.04, se ilustra la rotación de ministros y las razones de la dimensión de estos su cargo, en las cuatro administraciones que cubre el estudio. Tienen en común todas las administraciones lo siguiente:

- i. La alta rotación en el cargo de ministro, en promedio tres por administración.
- ii. La gran mayoría provenían de una extensa carrera política dentro del partido que en ese momento se encontraba en el poder, entre ellos, encontramos precandidatos a la Presidencia de la República (el caso de Méndez), ministros, viceministros y directores ejecutivos, en diversas carteras en distintas

administraciones (Mario Fernández Ortiz, Carlos Castro Arias, Oviedo Pacheco Salazar, Randall Quirós Bustamante, Marco Vargas Díaz, Francisco Jiménez Reyes y Rodrigo Rivera Fournier).

- iii. Los de menor trayectoria política se encontraban ligados a empresas de gran poder económico, como son: Javier Chaves Bolaños y Karla González, del grupo Aldesa, uno de los grandes contribuyentes del país, Pedro Castro, relacionado con extensas propiedades y yacimientos de materias primas y Luis Llach, con la UCCAEP.
- iv. Muchos no tenían ni preparación académica ni experiencia relacionada con la obra vial nacional, como es el caso de Carlos Castro, Javier Chávez, Oviedo Pacheco, Randall Quirós, Marco Antonio Vargas Díaz y Rodrigo Rivera Fournier

Todo lo anterior, se traduce en serias deficiencias, por parte de la persona que ocupa el cargo de Ministro de Obras Públicas y Transportes, para asumir la rectoría de la obra vial nacional y a su vez como Presidente del Consejo Nacional de Vialidad (El Ministro es el presidente, según la Ley 7798), en establecer canales de coordinación entre el Mopt y el Conavi.

Los políticos de carrera en ese cargo sin preparación académica ni experiencia en el ramo, fue un terreno fértil, para articular los intereses “de lo político” con los diputados, alcaldes o políticos del partido en el poder, considerando la utilización de la obra vial nacional, en particular la nueva obra, como un mecanismo de atracción de votos. Aquí existió entonces un déficit de implementación de la política, basada en una orientación de la política de la infraestructura vial desde “lo político”. La misma situación, había sucedido en los gobiernos del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), como se ha indicado, en el subcapítulo anterior.

Cuadro 5.04.

Ministro de Obras Públicas y Transportes, razones por las que dejan sus cargos, de 1998-2014

Rodríguez Echeverría (1998-2002)		Pacheco de la Espriella(2002-2006)		Arias Sánchez (2006-2010)		Chinchilla Miranda (2010-2014)	
Rodolfo Méndez Mata (Mayo 98- Octubre 2000)	Para aspirar a ser candidato a la Presidencia de la República por el PUSC	Javier Chaves Bolaños (May 2002 Setiembre 2004)	Choques con la Presidencia de la República.	Karla González Carvajal (Mayo 2006- Octubre 2009)	Cuestionamientos por muertes en un puente deficiente (Río Tarcóles)	Francisco Jiménez Reyes (Mayo 2010- Mayo 2012)	Cuestionamientos por corrupción en la trocha fronteriza
Mario Fernández Ortiz (Octubre 2000-Mayo 2001)	Renuncia	Ovidio Pacheco Salazar (Setiembre a octubre 2004)	Por cuestionamientos diversos en su nombramiento	Marco Antonio Vargas Díaz (Noviembre 2009-Marzo 2010)	Para tomar un descanso, ya que asumiría el puesto de ministro de presidencia de la administración siguiente	Luis Llach Cordero (Junio 2012 Agosto 2012)	Problemas de salud (Mal cardíaco)
Carlos Castro Vargas (Mayo 2002- Mayo 2002)	Cesa al finalizar la Administración	Randall Quirós Bustamante (Octubre 2004- a mayo 2006)	Cesa al finalizar la Administración	Francisco Jiménez Reyes (Marzo 2010 a Mayo 2010)	Continúa en la Administración siguiente	Rodrigo Rivera Fournier (Setiembre 2012)	Por cuestionamientos de relaciones con empresas participantes en escándalo de trocha fronteriza
						Pedro Castro Fernández (Octubre 2012-Mayo 2014)	Cesa al finalizar la Administración

Elaborado: Por el investigador.

Viceministerio Obras Públicas y Concesiones

En la Administración Arias Sánchez (2006-2014) desempeñaría el cargo de Viceministro Pedro Castro Fernández, profesional, con grado de doctor, con amplia experiencia en obra vial nacional, que permanecería en ese puesto toda la administración.

En la Administración Chinchilla Miranda, ocuparía el cargo María López Rosales, que había desempeñado ese puesto durante toda la Administración Pacheco de la Espriella, ingeniera y funcionaria de carrera del Mopt, con alto respaldo entre las empresas del Sector. Chinchilla Miranda, renunciaría a su cargo en mayo de 2012, luego de que saltan a la luz pública, actos de corrupción, ligados con la trocha fronteriza, motivo por el que renunciaría en ese momento el Ministro Francisco Jiménez Reyes, y el Director Ejecutivo del Conavi, Carlos Acosta.

A López la sucedería en el cargo Luis Llach Cordero, que había sido representante en el Consejo de Administración del Conavi, por parte de la UCCAEP, en la Administración Pacheco de la Espriella y en la Administración Chinchilla Miranda. Renunciaría al cargo un mes después, para asumir el cargo de ministro, en el que también permanecería poco más de un mes.

Concluiría el periodo de Viceministro José Chacón Laurito, quién había sido Director Ejecutivo del Conavi en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), y se encontraba fungiendo como asesor de la entonces Viceministra María López Rosales, que había renunciado.

De conformidad con la Ley N° 7798, el cargo de Presidente del Consejo de Administración del Conavi, lo ejerce el Viceministro, en ausencia del ministro en la sesiones de ese consejo; por esa razón María Lorena López Rosales, ejercería el cargo de Presidente del Consejo de Administración del Conavi en la Administración Pacheco de la Espriella, por las frecuentes ausencias del ministro, asimismo en la Administración Chinchilla Miranda, muchas veces debió asumir ese cargo, por ausencia eventual del Ministro Francisco Jiménez.

La Viceministra de Obras Públicas y la burocracia del Mopt

La Viceministra López Rosales y el Viceministro José Chacón Laurito, la primera de la Administración Pacheco de la Espriella y parte de la Administración Chinchilla Miranda,

y el segundo el último Viceministro de la Administración Chinchilla, se encontraban ligados a la burocracia del Mopt, de la que provenían.

Como ya ha indicado, la burocracia del Mopt, ejercía una fuerte resistencia a acoplarse a las nuevas reglas de la reorientación de la política, ya que ella no tendría acceso directo al presupuesto de obra vial nacional, con lo que perdió protagonismo.

Siendo Viceministra Lorena López Rosales, se tomaría la decisión, de que dos proyectos estratégicos para el país, los realizaría el Mopt y no el Conavi, y dependerían directamente del despacho de la Viceministra.

En la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), cuando se decide que la Unidad Ejecutora de la Costanera Sur dependerá de la Viceministra de Obras Públicas (Infraestructura), y en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), cuando se decide que la Unidad Ejecutora del Proyecto Costanera Sur, dependerá del despacho de la Viceministra, funge en ese cargo, en ambas administraciones María Lorena López Rosales, que había trabajado en el Mopt durante más de tres décadas, parte de la burocracia de ese Ministerio, que se resistía a ser desplazada en la ejecución de obras por el Conavi.

El Proyecto Bajos de Chilamate-Vuelta de Kopper, era apoyado por los funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, siguientes:

- i. El Director de la División de Obras Públicas del MOPT.
- ii. El Director de la Dirección de Ingeniería de la División de Obras Públicas del MOPT.
- iii. La Coordinadora de la Unidad de Gestión Ambiental y Social de la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT.
- iv. La Directora de la Dirección de Proveeduría Institucional de la División Administrativa del MOPT.
- v. La Directora de la Dirección Financiera de la División Administrativa del MOPT.
- vi. El Director de la Dirección de Recursos Humanos de la División Administrativa del MOPT.
- vii. Profesional en Derecho de la Dirección de Asesoría Jurídica del MOPT, encargado de los procesos de expropiación.

viii. Un Profesional en Derecho de la Dirección de Asesoría Jurídica del MOPT, encargado de los procesos de contratación administrativa.

Todo ellos se constituyeron en el equipo de apoyo a la Viceministra de Infraestructura, ya que la Unidad Ejecutora dependía el Proyecto Bajos de Chilamate-Vuelta de Kopper, de igual forma como había dependido el Proyecto de la Costanera Sur.

Además fue la Viceministra María Lorena López, que en la Administración Pacheco de la Espriella, gestionó el nombramiento de Alejandro Molina Solís, como Director del Conavi al final de esa administración, tanto López y Molina, provenían de la burocracia del Mopt, más tarde en la Administración Chinchilla Miranda, gestionaría el nombramiento de Carlos Acosta, como Director Ejecutivo, que había sido subalterno inmediato suyo, en la Administración Pacheco, como Director del Proyecto Costanera Sur.

En el Cuadro.5.05, y en la Figura.5.12, puede apreciarse las personas que ocuparon el puesto de Viceministro, así, como las razones por la que abandonaron el cargo.

El déficit de implementación, producto de la actuación del actor, en particular la Viceministra López, fue el desdibujar las competencias entre el Mopt y el Conavi, ya que el Ministerio en ese periodo no asume su rol de rectoría, liderando la planificación de largo y mediano plazo, y se dedica a ejecutar obra vial, que es competencia del Conavi.

Cuadro.5.05.

Viceministro de Infraestructura, razones por las que dejan sus cargos, de 1998-2014

Rodríguez Echeverría (1998-2002)		Pacheco de la Espriella(2002-2006)		Arias Sánchez (2006-2010)		Chinchilla Miranda (2010-2014)	
Mario Fernández Ortiz (Mayo 98- Octubre 2000)	Renuncia para asumir el cargo de Ministro	María Lorena López Rosales	Cesa al finalizar la Administración	Pedro Castro Fernández ¹¹⁹	Cesa al finalizar la Administración	María Lorena López Rosales (Mayo 2010-Abril 2012) ¹²⁰	Cuestionamientos por corrupción en la trocha fronteriza
Ricardo Cordero Vargas (Octubre 2000-Mayo 2002)	Cesa al finalizar la Administración					Luis Llach Cordero (Mayo 2012)	Renuncia para asumir el cargo de Ministro
						José Chacón Laurito ¹²¹ (Mayo 2012-Mayo 2014)	Cesa al finalizar la Administración

Fuente: Construcción del investigador.

¹¹⁹ Asume el cargo de Ministro a finales de la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014)

¹²⁰ Viceministra en una Administración del PUSC y del PLN

¹²¹ Había sido el Director Ejecutivo del Conavi en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002)

Consejo de Administración del Conavi

El Consejo de Administración del Conavi, que fue afectado por la alta rotación de ministros, y en la Administración Chinchilla Miranda de viceministros, ya que los mismos se desempeñaban como presidente y vicepresidente, respectivamente, de ese Consejo de Administración, también se vio afectado en la Administración Chinchilla Miranda, por la alta rotación en el cargo de Director Ejecutivo, cinco personas ocuparon el puesto, aunque el Director Ejecutivo no era miembro del Consejo, es mediante él, que se ejecutan los acuerdos del órgano colegiado, asistiendo al Consejo con voz pero sin voto.

El Consejo de Administración del Conavi, además tenía otro miembro representante del Mopt, que, en la Administración Arias Sánchez, fue Rosaura Montero Chacón, que había sido miembro de ese Consejo, durante la Administración Rodríguez Echeverría, y había desempeñado cargos medios en el Mopt y el Conavi, la misma sería sustituida por Guillermo Matamoros Carvajal, en esa Administración.

En la Administración de Chinchilla Miranda, el tercer representante del Mopt, cambió tres veces, con el cambio de Ministro, inicialmente fue nombrado Sergio Hidalgo Vásquez, afín a Francisco Jiménez, luego Mario Quesada Aguirre, afín a Rodrigo Rivera y finalmente Ronald Muñoz Corea. El señor Hidalgo se desempeñó a la vez como Oficial Mayor del Mopt, y los señores Quesada y Muñoz, se desempeñaban en mandos medios del Ministerio.

Durante todas las dos administraciones, sólo un cargo en el Consejo de Administración se mantuvo invariable, el del representante de la Asociación de Carreteras y Caminos, desempeñado el Ing. Enrique Angulo Zeledón¹²², ingeniero de amplia experiencia, ligado al Sector Empresarial de la construcción y asesoría en carreteras desde los años sesenta.

¹²² Don Enrique Angulo Zeledón había sido juramentado como ingeniero civil el 27 de noviembre de 1953 por el entonces Rector de la Universidad de Costa Rica Rodrigo Facio, según consta en el Acta de la Sesión No.102 del Consejo Universitario de dicha Universidad. Es uno de los primeros ingenieros civiles en el país graduados en dicha universidad, en especializarse en carreteras, lo que realizó en varias universidades de los Estados Unidos de América. Fue homenajeado por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, cuando desempeñaba ese cargo de director del Consejo de Administración en el Conavi, en el 2013, por sus 60 años de ejercicio profesional, hermano del que había sido Director de Radio Reloj, por más de 40 años Rolando Argullo Zeledón.

En el Consejo de Administración del Conavi, como representantes de la UCCAEP, en la Administración Arias Sánchez, fueron nombrados Guillermo Rivera Solís y Eduardo Ulloa Clare, que fueron sustituidos, respectivamente por Fredy Carvajal Abarca y Jorge Montero Cabezas, todos empresarios, de las cámaras empresariales que participaban en la UCCAEP, o ligados a ellos.

En la Administración Chinchilla Miranda serían representante se la UCCAEP en el Consejo de Administración, Jorge Montero Cabezas, que la había sido en la Administración Arias Sánchez, que sería sustituido por Luis Llach Cordero, que asumiría por un mes el Viceministerio de Infraestructura, y seguidamente por un mes y unos días fungiría como Ministro, en esa Administración, tanto Montero como Llach, eran ingenieros civiles, con décadas de experiencia en infraestructura vial, y ambos asociados a las empresas miembros de la cámaras empresariales de la UCCAEP. Llach sería sustituido por el Abogado Christian Campos Monge, asesor y consultor legal de la UCCAEP, así como de cámaras empresariales asociadas a ella, entre ellas la Cámara de Comercio de Costa Rica, y las empresas farmacéuticas.

El otro miembro de la UCCAEP en el Consejo de Administración del Conavi en la Administración Chinchilla, fue el ingeniero Fredy Carvajal Abarca, ingeniero civil con especialidad en transportes, consultor nacional e internacional, exfuncionario del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que sería sustituido por Mónica Navarro del Valle, que se desempeñaba a la vez como Directora Ejecutiva del Consejo de Desarrollo Inmobiliario y Asesor de la Asociación Costarricense del Agua. El Consejo de Desarrollo es una asociación identificada sin fines de lujos, presidida por empresarios de larga trayectoria, relacionados con el campo inmobiliario.

En la Administración Arias Sánchez, como representa de la Unión de Gobiernos Locales, estaría José Rodolfo Naranjo Naranjo, que se desempeñaba a su vez como Alcalde de Tarrazú, cargo del que fue destituido por el Tribunal Supremo de Elecciones en enero de 2007¹²³.

¹²³ José Rodolfo Naranjo Naranjo se desempeñaba como miembro del Consejo de Administración, en representación de la Unión de Gobierno Locales, cuando fue destituido de su cargo de Alcalde de Tarrazú en el 2007 por el Tribunal Supremo de Elecciones, por recomendación de la Contraloría General de la República. Naranjo había gestionado su reelección como Alcalde, pero había perdido las elecciones. Los motivos de destitución de Naranjo, no son objeto de estudio de la presente investigación.

En la Administración Chinchilla Miranda la representación de la Unión de Gobierno Locales fue ejercida por Krysbell Ríos Myrie, abogada, empresaria, militante del Partido Liberación Nacional, regidora y Vicepresidenta de la Municipalidad de Siquirres¹²⁴.

Igual como sucede en las dos administraciones del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), en las dos administraciones del Partido Liberación Nacional (PLN) continúa existiendo una falta de coordinación entre el Mopt y el Conavi, persistiendo una indefinición en algunas ocasiones de competencias.

Con una alta rotación en el cargo de Ministro de Obras Públicas y Transportes, tres en la Administración Arias Sánchez y Cuatro en la Administración Chinchilla Miranda, con una alta rotación del Viceministerio de Infraestructura en la Administración Chinchilla, aunado a un Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que no contaba con los recursos humanos y tecnológicos, para realizar estudios que fundamentaran la rectoría del Ministro, la misma no fue ejercida, lo anterior, fue idéntico a la situación de las Administraciones de Rodríguez y Pacheco.

De conformidad con la formulación de la política, tres miembros del Consejo de Administración, serían representantes empresariales, dos de la UCCAEP y uno de la Asociación de Carreteras Caminos, todos ellos, estaban ligados al sector empresarial, relacionados con la infraestructura vial nacional, lo que era legítimo según lo estableció la Ley 7798.

El miembro representante de la Unión de Gobiernos Locales, estuvo ligado a los intereses de los cantones que formaban esa unión, especialmente, del cantón a que pertenecía el representante, ambos representantes, fueron cuestionados en su mando, por hechos, ocurridos fuera del Conavi, solicitándose en un caso la destitución, la que no se pudo llevar a cabo, por la

124 Cuando se desempeñaba en el Consejo de Administración del Conavi, fue detenido su esposo Geovanny Peraza Castillo, por sospecha de narcotráfico, ella era apodera de la Sociedad dueña de las fincas allanadas en noviembre de 2013, pero no fue detenida. La abogada interpondría varias querellas por difamación contra Hulda Miranda Picado, David Delgado Cabana y el corresponsal Alejandro Nerdick Bryan, por ligarla con el narcotráfico, del que fueron abosueños. El caso fue visto por el Tribunal de Ética del Partido Liberación Nacional, pero Ríos no renunciaría el cargo en el Conavi. El Consejo de Administración y el Ministro de Obras Públicas y Transportes de ese momento Pedro Castro, le solicitó a Ríos renunciar, por las largas ausencias de las sesiones del Consejo, además de que ya no era miembro de la Unión de Gobierno Locales. Ríos no renunció en la Administración Chinchilla Miranda, y no fue destituida. Los hechos estudiados por la Fiscalía, no son objeto de estudio de la presente investigación.

institucionalidad misma de los nombramientos, le que dejó en evidencia que la política no había previsto la “revocatoria” del mandato.

La formulación de la política permitió la politización del órgano más importante en la reorientación de la política, el Consejo de Administración del Conavi, debido, a que en ese órgano finalmente se decide el destino del presupuesto del Conavi, se adjudican las licitaciones públicas de mayor monto del Estado en Costa Rica, se aprueba la organización del Conavi y se aprueban las normas técnicas.

Al revisar las personas que ocuparon los cargos del Consejo de Administración, lo que se puede visualizar en la Figura.5.12, podemos entonces comprobar que la implementación de la política, de conformidad a como fue decidido en la formulación, ocupan los diferentes cargos, funcionarios ligados al sector empresarial del país, especialmente la UCCAEP, y en el caso de la Unión de Gobierno Nacional de Gobiernos Locales, a la representación política. Estos miembros que totalizan 4 de los 7 que conforman el Consejo de Administración, se encuentran ahí, para la defensa de los intereses de las organizaciones que representan, lo que es totalmente legítimo según la institucionalidad del país, en tanto la razón de ser de una cámara o de una unión de cámaras es la defensa de los intereses de sus miembros (Vásquez-Rodríguez, 2008), lo mismo sucede con la Asociación de Carreteras y Caminos y la Unión de Gobierno Locales.

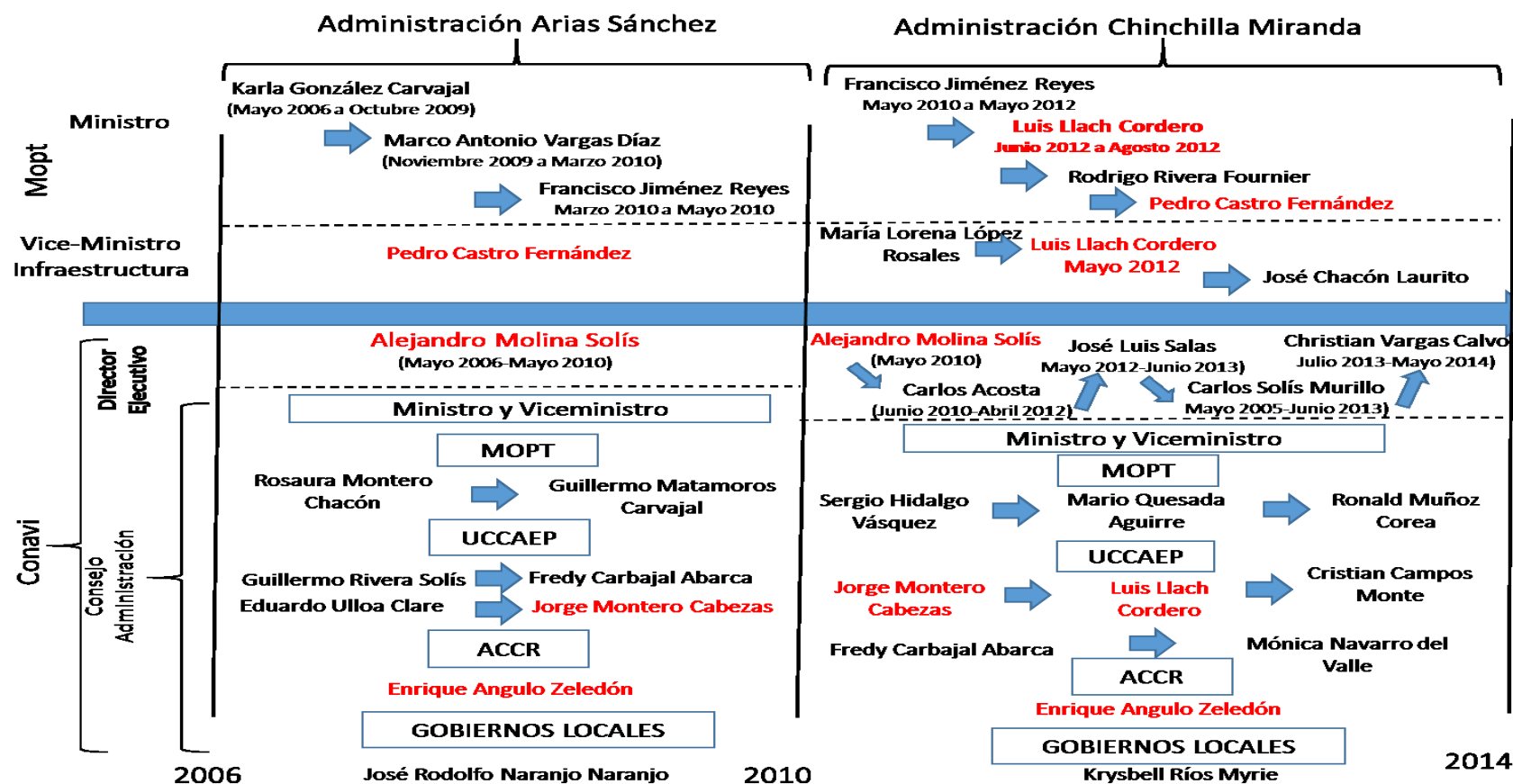


Figura.5.12. Actores ejecutores de la política en la Administración Arias Sánchez (2006-2010) y Administración Pacheco de la Espriella (2010-2014)

Fuente: Construcción del investigador.

El grado de penetración de los empresarios es tal en el Consejo de Administración del Conavi, que algunos de sus miembros se trasladan a otros puestos claves de la política, es así que José Sáenz Scaglietti, pasa de ser miembro del Consejo de Administración en calidad de representante de la Asociación de Carreteras y Caminos a Director Ejecutivo del Conavi, en la Administración Pacheco de la Espriella y Luis Llach Cordero, pasa de representante de la UCAEP a Viceministro y luego a Ministro en la Administración Chinchilla Miranda.

Director ejecutivo del Conavi

Durante la Administración Arias Sánchez, ejerce el cargo de Director Ejecutivo del Conavi el Alejandro Molina Solís, que había desempeñado ese cargo en la Administración Pacheco de la Espriella, y luego lo desempeñaría unos breves meses en la Administración Chinchilla Miranda, su nombramiento fue impulsado por la entonces Viceministro Lorena López, ambos provenían de la burocracia del Mopt.

Durante la Administración Arias Sánchez, el cargo de Director Ejecutivo del Conavi, fue objeto de concurso público, como lo establecía la Ley 7798, pero lo profesionales que conformaron la nómina para el concurso, una vez, seleccionados, no aceptaron el cargo, debido a que pretendían un salario entre los 10 mil y 15 mil dólares en el año 2008, cuando el cargo estaba sujeto a la pluses de la Autoridad Presupuestaria, por ello, al calcularse los posibles salarios los mismos oscilaban entre los 4 mil a 6 mil dólares, más del 60% del rango en que se ubicaban los interesados, por lo que no fue posible hacer el nombramiento en propiedad del Director Ejecutivo del Conavi, y por ello continuó en el cargo el Ing. Alejandro Molina Solís, en forma interina.

En la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) se cesa al Ingeniero Molina, y en su lugar se nombra a Carlos Acosta, ingeniero allegado a la Viceministra María Lorena López, y que se había desempeñado como Director de la Unidad de la Costanera Sur, que renuncia por los escándalos relacionados con la trocha fronteriza (ruta 1856).

Al ingeniero Acosta lo sucede en el cargo a partir de mayo de 2012 José Luis Salas, que hasta ese entonces se desempeñaba como Subdirector de la Proveeduría del Instituto Nacional de Electricidad (ICE). Debido al bajo salario de la plaza del Director

Ejecutivo del Conavi, Salas asumiría el cargo, pero con la plaza que ocupaba en propiedad en el ICE.

Ante la renuncia de Salas, asumiría el cargo el Director Financiero del Conavi Carlos Solís Murillo, profesional con 30 años de experiencia en el área financiera de proyectos viales, que sería sustituido dos meses después por Christian Vargas Calvo, que se desempeñaba como Gerente de Conservación de Vías y Puentes en el Conavi, ingeniero de amplia experiencia.

En la Administración Chinchilla Miranda, ocuparon el puesto de Director Ejecutivo del Conavi, cinco profesionales distintos, acorde con la rotación del Ministro de Obras Públicas en esa Administración, ya que ocuparon ese cargo cuatro personas, y tres el cargo de Viceministro de Infraestructura. La precariedad del cargo del Director Ejecutivo, fue evidente, en tanto en la Administración Chinchilla Miranda, el cargo fue ejercido cinco personas distintas, mismas que lo ejercieron en forma interina, por lo que hay que considerar la vulnerabilidad de un nombramiento interino como una constante, evidenciándose la imposibilidad de realizar un nombramiento en propiedad en el cargo, ya que el concurso público llevado a cabo en la Administración Arias Sánchez, evidenció la imposibilidad de hacer un nombramiento en dicho cargo de una personal con el perfil requerido, por el bajo salario fijado en ese cargo para la Autoridad Presupuestaria, esta última condición se evidencia , con el nombramiento de José Luis Salas, que se trasladó con su cargo de trabajo, de nivel gerencia medio del ICE, a ejercer la Dirección Ejecutiva, en tanto el salario asignado a ese puesto, estaba muy por debajo del que ostentaba Salas en el Instituto, aunque en el Conavi, fuera el cargo de mayor jerarquía.

Cuadro.5.06.
Directores ejecutivos del Conavi, razones por las que dejan su cargo, de 1998-2014

Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002)		Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006)		Administración Arias Sánchez (2006-2010)		Administración Chinchilla Miranda (2010-2014)	
José Chacón Laurito (1998-Mayo 2002)	Continúa en el cargo en la administración siguiente.	José Chacón Laurito (Mayo 2002-Enero 2004)	Se traslada al MOPT a otro cargo, para jubilarse.	Alejandro Molina Solís (Mayo 2006-Mayo 2010)	Se mantiene el puesto. La administración luego de concurso público no logra nombrar otro profesional por el bajo salario.	Alejandro Molina Solís (Mayo 2010)	Se le traslada a otro puesto en el Mopt. Luego enfrenta procesos penales.
		José Sáenz Scaglietti (Febrero 2003-Agosto 2004)	Por presiones de diputados y políticos ¹²⁵ . Salario poco competitivo.			Carlos Acosta (Junio 2010-Abril 2012)	Renuncia al puesto, en medio de cuestionamientos por corrupción. Enfrenta procesos penales
		Alejandro Molina Solís	Continúa en el cargo en la			José Luis Salas	Renuncia por desgaste en el

¹²⁵ Renunció “al alegar razones personales, pero a la vez reconoció que “Grupitos” de políticos lo presionaron para “asfaltar por aquí o por allá” (...) argumentó que sufre un gran desgaste sobre todo en lo económico, pues en el sector privado gana tres o cuatro veces más que como jefe del Conavi, además de que tenía requerimientos de parte de su familia (...) Existe “un grupito” de diputados y políticos que lo presionaron indirectamente. “Ellos quieren decir cuáles obras se hacen y yo en ese sentido no me presto, tenemos un presupuesto y ellos quieren asfaltar por aquí o por allá y alterar las prioridades (...). Me preocupa que la política se pueda meter en el Conavi.” (Tomado del Sitio Web de la Nación, Recuperado de http://www.nacion.com/ln_ee/2004/agosto/06/pais5.html, del 07 de diciembre de 2018).

		(Setiembre 2005-Mayo 2006)	administración siguiente.		Una vez que abandona su cargo, enfrenta varios procesos penales (en la administración siguiente).	(Mayo 2012-Junio 2013)	puesto. Enfrenta procesos penales.
						Carlos Solís Murillo (Mayo 2012-Junio 2013)	Es sustituido por Christian Vargas Calvo.
						(Mayo 2005-Junio 2013)	
						Christian Vargas Calvo (Julio 2013-Mayo 2014)	Continúa en el puestos, debe enfrentar procesos penales.

Fuente: Construcción del investigador.

En el periodo de estudio es necesario destacar la figura de Alejandro Molina Solís, que será Director Ejecutivo del Conavi poco más de seis años en tres administraciones: Segunda mitad de la Administración Pacheco de la Espriella, durante la Administración Arias Sánchez y unos meses en la Administración Miranda Chinchilla.

Molina, además permanecería en el cargo, de Director Ejecutivo, después de un concurso externo, que resultó infructuoso por el salario poco competitivo del cargo, en la Administración Arias Sánchez (2006-2010). Molina permaneció en frecuente precariedad laboral, ya que se le hacían nombramientos interinos, que se renovaban, y finalmente fue trasladado al Mopt, enfrentando varios procesos penales, por negligencia, y no atención de las necesidades viales, por muertes en puentes en mal estado.

Molina Solís llega al puesto de Director Ejecutivo del Conavi, luego de que su antecesor renuncia, por un salario poco competitivo, y por las presiones políticas de diputados y otros políticos (Ovideo, 2004). Esas presiones de diputados, son una constante, sobre el cargo del Director Ejecutivo (Salom, 2017).

Ese escenario de presiones de los diputados y políticos, no cambió en el periodo en que Molina Solís se desempeñó como Director Ejecutivo, debido a que dicha situación ha sido una constante en la política de infraestructura vial nacional. Se evidencia a través de peticiones escritas que constan en los archivos de la Secretaría de Actas del Conavi, así como en la Dirección de Planificación de ese Consejo, y ha sido externado por la totalidad de los entrevistados en el presente proyecto de investigación.

En el periodo en que Molina Solís desempeñó el cargo de Director Ejecutivo la Contraloría General de la República, denunciaba en forma constante la falta de planificación de la infraestructura vial nacional, la escasez de procedimientos y controles, además como se ha indicado fue el periodo en que dos proyectos estratégicos del país fueron asumidos por el Mopt, en contrapelo a lo establecido en la política (Contraloría General de la República, 2006-C, Contraloría General de la República, 2006-D, Contraloría General de la República, 2008-A, Contraloría General de la República, 2008-B, Contraloría General de la República, 2000-B, Contraloría General de la República, 2012).

Todo lo anterior, nos lleva afirmar, que esa débil Dirección Ejecutiva, sucumbió al establecimiento de prioridades desde lo “lo político”, contribuyendo al déficit de implementación de la política.

Como se ha indicado al abandonar el cargo de Director Ejecutivo, Molina se enfrentó a varios procesos penales, lo que es una constante en las personas que dejan el cargo, ya que su sucesor Carlos Acosta, abandona el cargo en la Administración Chinchilla Miranda, seguido de varios procesos penales, lo mismo con el sucesor de Acosta que su sucesor José Luis Salas, y el último director de esa Administración Christian Vargas Calvo.¹²⁶

2.3.2. Los actores proveedores

De conformidad con la política los actores proveedores son las empresas relacionadas con infraestructura vial nacional, tanto las constructoras como las asesoras, que, de conformidad con la política, tenían representación en el Consejo de Administración.

La UCCAEP y la Asociación de Carreteras y Caminos, tuvieron permanentemente, de conformidad con la política, representación en el Consejo de Administración, ejerciendo esa representación empresarios como Eduardo Ulloa Clare, Jorge Montero Cabezas, Luis Llach Cordero, Fredy Carvajal, Enrique Angulo Zeledón y Mónica Navarro del Valle, muchos de los que a su vez, eran consultores de empresas relacionadas con la infraestructura vial nacional, al igual que Cristian Campos Monte, asesor legal de muchas de ellas.

En el año 2006 la Presidencia de la UCCAEP la ejerció Samuel Yankelwitz, en Junio de 2006 lo reemplazó Rafael Carrillo Lara, que a su vez fue sustituido en agosto de 2012 por Gonzalo Delgado Ramírez, que se había desempeñado como Presidente de la Cámara de la Construcción.

Rafael Carrillo Lara era esposo de la entonces Alcaldesa de Alajuela Joyce Zürcher Blen, que había ejercido el cargo de 2007 al 2010, exdiputada por el Partido Liberación Nacional en la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), primera

¹²⁶ No ha existido condenatoria definitiva contra ninguno de ellos, se encuentran en proceso de investigación o en espera de juicio.

defensora adjunta de los Habitantes, en 1993, a su vez padre del Exministro de Hacienda en la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) Federico Carrillo Zürcher

Los miembros empresariales que tuvieron representación en el Consejo de Administración del Conavi les interesaba mantener un “clima de negocios”, lo que es legítimo, ya que la política así lo había permitido y porque las cámaras empresariales se forman para la defensa de los intereses de sus miembros, (Vásquez-Rodríguez, 2018 y Calderón-Villalobos, 2016).

Compleja red de política pública

Como se ha indicado existe una serie de actores en la política pública, entre ellas todas las municipalidades, las Asadas, Asociaciones de Desarrollo, ciudadanos, empresarios, y una serie de entes públicos y empresas privadas, que se relacionan entre sí, con otros actores.

La Ley 7798 estableció los actores de mayor relevancia en la política pública, y alrededor de ellos, existe todo un entramado de actores. Los actores más relevantes son el Mopt, el Conavi, la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la Asociación de Carreteras y Caminos, estos últimos tres formarían el Consejo de Administración del Conavi, asimismo la institucionalidad del país, estableció como relevante el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la Republica, los diputados y el Lanamme.

Como puede observarse en la Figura.5.13, la UCCAEP cuenta con conexiones con todos los actores relevantes de la red ilustrada, ya que tiene conexiones con actores que ocupan los cargos públicos, con las empresas que han formado un cierto oligopolio, por supuesto con el Conavi, así como personas que han ocupado puestos de relevancia en el Conavi, y en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. A su vez los diputados, tiene conexiones, prácticamente con todos los actores relevantes, entre ellos el Conavi, el Mopt, los empresarios y las empresas oligopolistas, incluso tiene un canal directo con el Lanamme, en cuanto al recibo de informes.

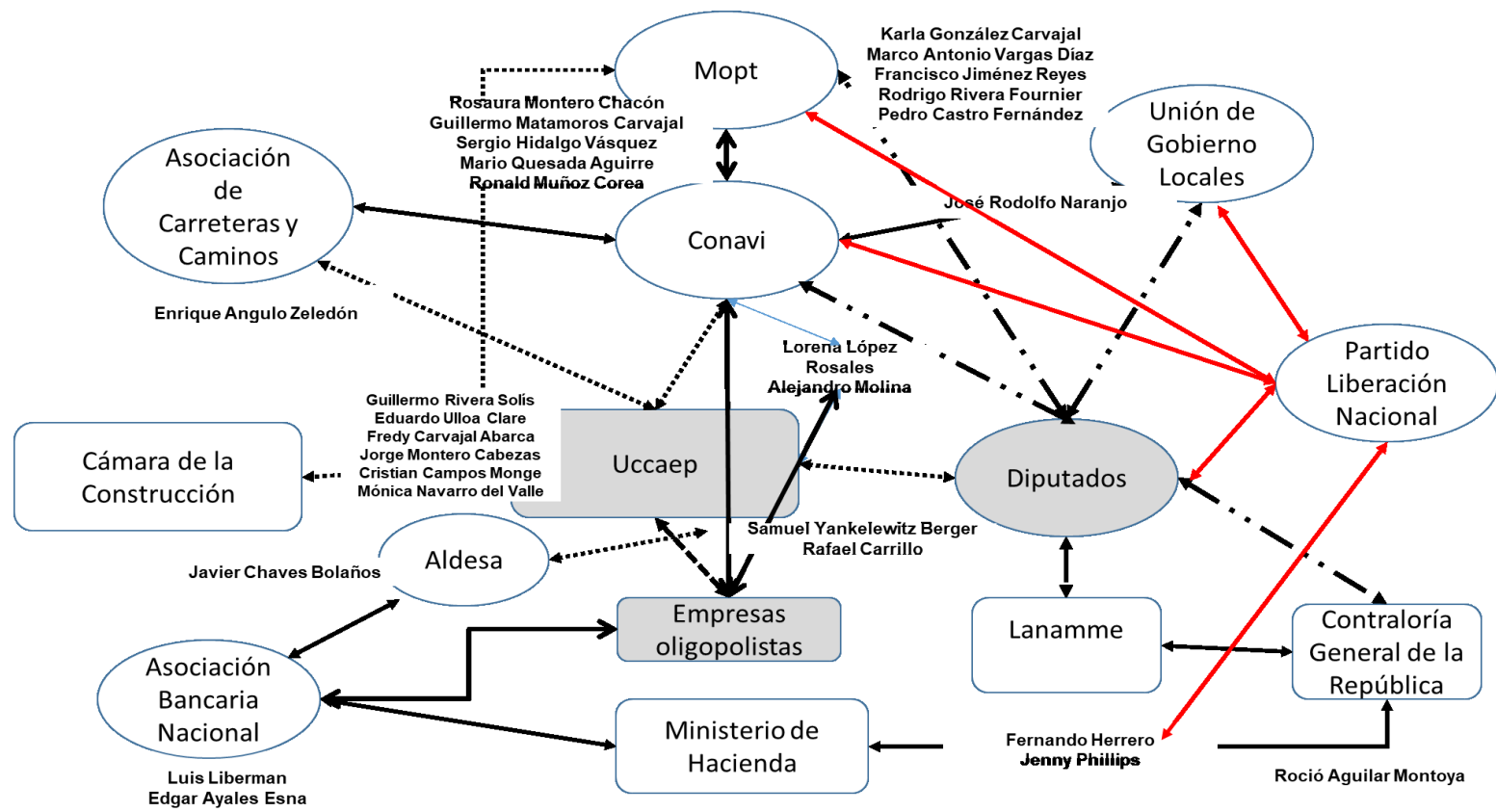


Figura.5.13. Actores relevantes de la política de infraestructura vial nacional en el periodo 2006-2014

Fuente: Construcción del investigador.

Pero los actores de la Figura.5.13., son sólo algunos que forman la red, porque esta política es “multiactores”, y otros actores son muy relevantes, como son los tribunales de justicia, entre ellos la Sala Constitucional, en ellos se determinan obras por realizar, o se detienen otras, los entes relacionados con la política ambiental (Minae, Senac, Setena), como se ha indicado anteriormente, en el capítulo 4, en que nos referimos a ellos.

2.3.3. Tendencias al oligopolio

En el mercado de la infraestructura vial nacional existió una tendencia a crear una especie de oligopolio, en que empresas nacionales, muchas veces en consorcio con otras empresas o extranjeras, acaparan los contratos de construcción, conservación, mantenimiento, verificación de calidad, control de calidad y diseño de las obras viales nacionales.

Podemos identificar tres áreas en ese mercado de la obra vial, que son los siguientes: i) Construcción, conservación y mantenimiento de vías, ii) Construcción, conservación y mantenimiento de puentes, iii) Diseño, verificación y control de calidad, identificamos unas cuantas empresas, que se establecen como las líderes en la contratación con el Estado, como puede observarse en la figura N°5.12.

En el caso de la construcción, conservación y mantenimiento de vías, podemos identificar que las empresas que acaparan los contratos son: Constructora Sánchez Carvajal, Hernán y Solís S.A, Constructora Santa Fe S.A y Constructora Meco S.A, que incluso son las adjudicatarias de las contrataciones de conservación y mantenimiento para todo el país.

Para la construcción, conservación y mantenimiento de puentes, el líder indiscutible con tendencia al monopolio es Codocsa, que ha concentrado prácticamente la totalidad de los contratos relacionados con puentes, en forma individual o en consorcio con Productos de Concreto S.A, entre otros

La compañía Asesora de Construcción e Ingeniería S. A (Cacisa), y Vieto y Asociados, han concentrado los contratos de diseño, verificación y control de calidad.

Todas estas empresas son las grandes ganadoras de la reorientación de la política de infraestructura vial, debido a que contrataron con el Conavi, que de conformidad con la Ley 7798, debe utilizar el 95% para la contratación de empresas relacionadas con la

construcción, conservación y mantenimiento de la red vial nación (Loria, citado por Vásquez, 2017 y Arias, 2016) al. Una de estas empresas Meco, al finalizar el periodo de estudio de la presente investigación, tenía ingresos cercanos a los 500 millones de dólares por año, y se preparaba para asumir labores en la ampliación del Canal de Panamá. Las empresas constructoras en su mayoría, son grandes contribuyentes, al tener tienen activos declarados mayores a los 40 mil millones de colones, ya que son grandes contribuyentes, y ese es el monto mínimo para ser considerado en dicha categoría de contribución (SitioWeb del Ministerio de Hacienda, [www. Hacienda.go.cr](http://www.Hacienda.go.cr), recuperado el 09 de diciembre de 2018).

Las empresas que son parte de éste mercado con tendencia al oligopolio, en el periodo de estudio, se unieron entre sí, o con otras empresas nacionales o extranjeras, mediante la figura del consorcio, y ejecutaron, varios proyectos. Muestra de esos consorcios, en el periodo de estudio, fueron los siguientes:

- i. Consorcio Santa Fe – Holcim S. A., cuyo objeto es el “mejoramiento de la Ruta Nacional No. 167, sección Librería Universal – Ministerio de Agricultura y Ganadería (La Salle)”. Licitación Pública 2006 LN- 000016 DI. El contrato fue refrendado por la Contraloría General de la República en el 2006.
- ii. Consorcio Constructora Santa Fe limitada, Consorcio Convicar, Constructora Sánchez Carvajal, Constructora Meco, Consorcio Convisur, Concreto Asfáltico Nacional, y M y S Compañía Constructora de San José, para la conservación de varias rutas nacionales (Licitación Pública 1-2005). De cuantía inestimada. El contrato fue refrendado por la Contraloría General de la República en el 2006.
- iii. Constructora Santa Fe limitada, Consorcio Convicar, Constructora Sánchez Carvajal, Constructora Meco, Consorcio Convisur, Concreto Asfáltico Nacional, y M y S Compañía Constructora de San José. “Diseño, construcción y señalamiento horizontal y vertical, de mejoras viales menores (TOPICS) en la Intersección La Arrocera, ruta nacional N° 3, en Barrio San José, Alajuela’, licitación por registro N° 2006LG-000071-DI entre el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), por el contrato fue refrendado por la Contraloría General de la República en el 2006.
- iv. Consorcio Cacisa y Constructora Presbrere S.A: Diseño, construcción, señalamiento horizontal La Arrocera, Ruta Nacional N°.3, en Barrio San José,

Alajuela. Licitación por Registro N° 2006LG-000071-DI, por 166 millones de colones. El contrato fue refrendado por la Contraloría General de la República en el 2007.

- v. Consorcio Cacisa-Constructora Presbrere S.A. Diseño, construcción y señalamiento horizontal y vertical, de mejoras viales menores (TOPICS) en la Intersección La Arrocería, ruta nacional N° 3, en Barrio San José, Alajuela, licitación por registro N° 2006LG-000071-DI entre el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y Consorcio CACISA – Constructora Presbrere S.A.”, por ₡166 millones. El contrato fue refrendado por la Contraloría General de la República en el 2007.
- vi. Consorcio Cacisa-Vieto: Diseño geométrico, diseño de pavimentos y elaboración de planos constructivos, especificaciones técnicas, programa de trabajo, señalamiento vial y presupuesto de la Ruta Nacional N°.237, Sección: Paso Real-San Vito- Ciudad Neilly. Licitación Pública 2007-00008-DI, por 410 millones de colones. El contrato fue refrendado por la Contraloría General de la República en el 2008.
- vii. Consorcio Cacisa-Vieto: Contratación de servicios profesionales para la supervisión y verificación de la calidad del proyecto denominado “Construcción de la Nueva Carretera San Carlos, Sección Sifón-Ciudad Quesada (La Abundancia). Licitación Pública N° 2006-LN-000004-DI, por 392 millones de colones. El contrato fue refrendado por la Contraloría General de la República en el 2010.
- viii. Consorcio MECO-Puente PREFEA: Diseño y Construcción de Estructura de Drenaje y Mayor, Esto de Quepos. Licitación Pública-20008-LN-000032-DI, por 1.044 millones de colones. El contrato fue refrendado por la Contraloría General de la República en el 2010.
- ix. Consorcio Estrella-H. Solís: Diseño y construcción del Corredor Vial “Circunvalación Norte”, Ruta Nacional N°.39, Sección Úruca (En ruta N°.80)-Calle Blancos (En ruta Nacional N°.109), por un monto de 141 millones de dólares. licitación por registro N° 2006LG-000071-DI. El contrato fue refrendado por la Contraloría General de la República en el 2014.

A partir de los consorcios anteriores, se puede identificar estrategias que se realizan en un mercado con tendencia al oligopolio, en tanto, algunas que se considerarán relativamente competidoras como Cacisa y Vieto y Asociados, se unen en consorcio, siendo una empresa en dicha práctica Cacisa.

Las empresas que conforman un mercado con tendencias al oligopolio, e incluso en el caso de Codocsa con tendencia al monopolio de puentes, son parte de una fuerte red de actores privados, que finalmente se encuentran relacionados con el Consejo de Administración del Conavi, órgano en que se toman decisiones sobre la red vial nacional, como el destino del presupuesto, la planificación, la priorización e incluso la adjudicación de los grandes contratos.

Cacisa, cuyo uno de sus propietarios es José Sáenz Scaglietti, es hijo de Manuel Sáenz Herrera, Viceministro del Ministerio de Obras Públicas en la Administración de Figueres Olsen (1994-1998), uno de los impulsores de la reorientación de la política y por ello de la creación del Conavi, con participación privada en su Consejo de Administración, además Sáenz Scaglietti, es miembro de la Asociación de Carreteras y Caminos, que a su vez tiene un representante en el Consejo citado, del que fue miembro, así como posteriormente Director Ejecutivo del Conavi, en la Administración Pacheco de la Espriella. A su vez Cacisa es socio de la Cámara Costarricense de la Construcción, que es a su vez miembro de la Uccaep, que tiene representación en el Consejo de Administración del Conavi, finalmente Sáenz Scaglietti es miembro del grupo Consenso, por el desarrollo de la red vial nacional, de la que es miembro el Lanamme, así como el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.

Codocsa tiene entre sus dueños a Roberto Fiatt Seravalli, que representa a la empresa en la Cámara Costarricense de Construcción, participando activamente en las comisiones relacionadas con la infraestructura vial nacional. Dicha Cámara es miembro de la UCCAEP, que tiene representación en el Consejo de Administración del Conavi.

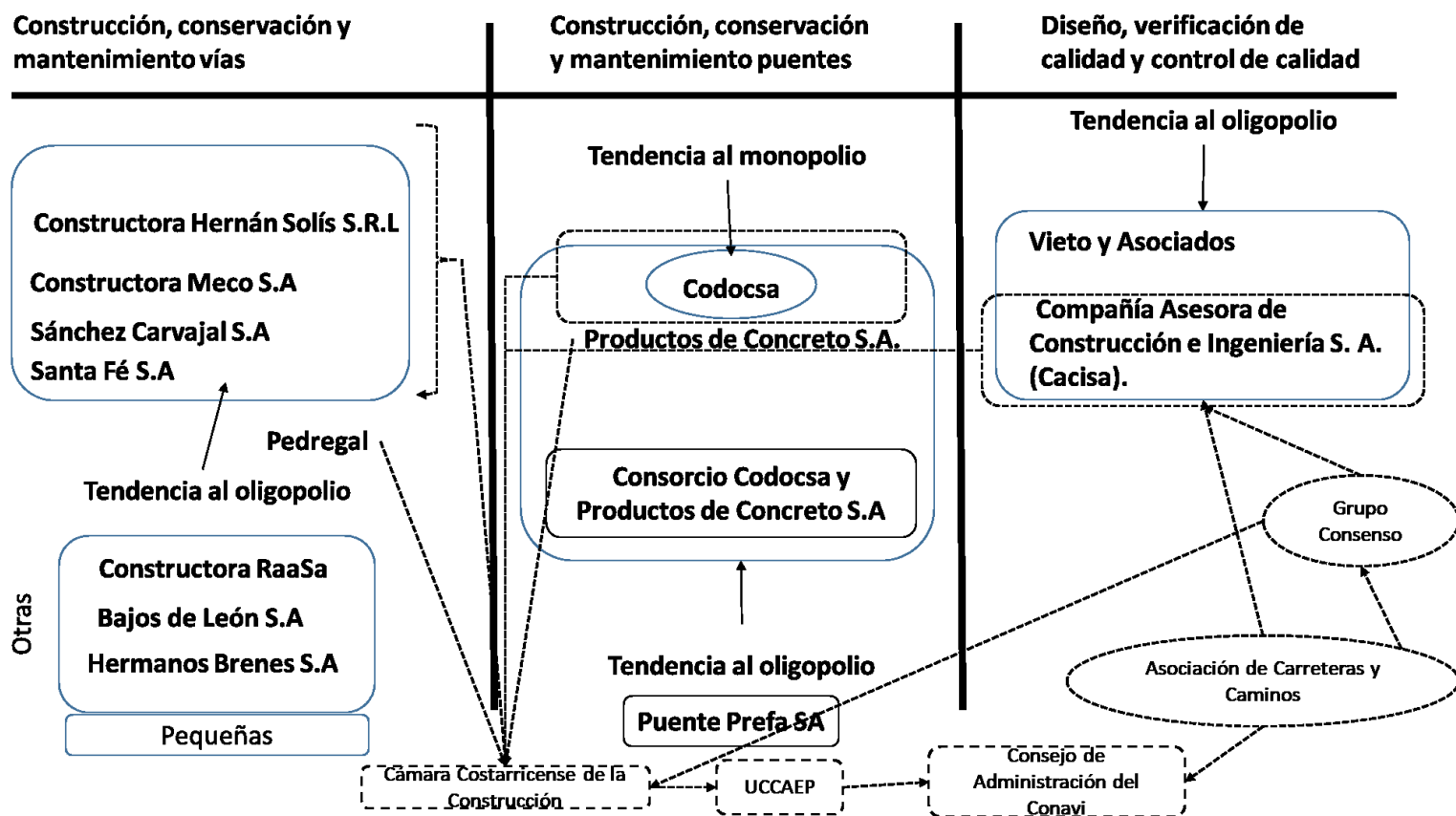


Figura.5.14. Empresas que conforman la tendencia al oligopolio relacionadas con obra vial nacional, sus relaciones con el Consejo de Administración del Conavi, periodo 2006-2014

Fuente: Construcción del investigador.

Las otras grandes empresas que forman un mercado con tendencia al oligopolio, son Constructora Hernán Solís S.R.L, Constructora Meco S.A, Sánchez Carvajal S.A, y Productos de Concreto, que con miembros de la Cámara de la Construcción, que a su vez es socia de la UCCAEP, que tiene dos representantes en el Consejo de Administración del Conavi.

2.3.3. Los actores controladores

Al igual que en las dos administraciones del Partido Unidad Social Cristiana, en las dos administraciones del Partido Liberación Nacional, los actores controladores con mayor peso serían el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación y Política Económica, la Dirección General de Servicio Civil y la Secretaria Técnica Nacional Ambiental.

La Contralora de República durante la Administración Arias Sánchez y parte de la Administración Chinchilla Miranda, sería Rocío Aguilar Montoya, que venía ejerciendo el puesto desde la Administración Pacheco de la Espriella, sería reemplazada en el 2012 por Marta Acosta Zúñiga, una funcionaria de carrera de la Contraloría General de la República.

El Ministerio de Hacienda lo ocupó Guillermo Zúñiga Chaves, de mayo de 2006 hasta agosto de 2009, que sería sustituida por Jenny Phillips Aguilar. Zúñiga, economista, se había desempeñado como Viceministro de Hacienda en la primera Administración Arias Sánchez (1986-1990), y de amplia experiencia en el área financiera. Phillips, que había sido Asesora y Directora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Directora de Tributación en la Administración Figueres Olsen.

En la Administración Chinchilla Miranda iniciaría como Ministro de Hacienda Fernando Herrero, sería sustituido dos meses por Luis Liberman, que era Vicepresidente de la República, y finalmente ejercería el cargo Edgar Ayales Esna.

En la Administración Arias Sánchez, el Ministerio de Planificación y Política Económica, se encuentra a cargo de Kevin Casas, Vicepresidente, que renuncia, y asume el cargo Roberto Gallardo Núñez, en la Administración Chinchilla Miranda inicia en el puesto Laura Alfaro Maykall, que es reemplazada por Gallardo Núñez.

Durante la Administración Arias Sánchez, el cargo de Secretario Técnico Ambiental es ocupado por Tatiana Cruz Ramírez, que es reemplazada por Sonia Espinoza Valverde, que continúa en la Administración Chinchilla Miranda, y luego es sustituida Andrey Bourrouet Vargas, que a su vez es sustituido por Uriel Juárez Baltodano.

En ambas administraciones ocupa el cargo de Director General de Servicio Civil José Joaquín Orozco, funcionario con más de tres décadas de experiencia en esa Dirección.

La Administración Arias Sánchez (2006-2010), fue estable en cuanto a la continuidad de las personas que ocupaban los cargos, lo que permitió una cierta estabilidad en la coordinación entre la Ministra de Obras Públicas y Transportes (Karla González), y sus sucesores en esa Administración y el Ministro de Hacienda y el Director General de Servicio Civil., caso contrario en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) en que la rotación de titulares de las diferentes carteras fue constante, como había sucedido en la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006).

2.3.4. Coordinación frágil y fragmentada entre el Mopt y el Conavi

Al igual que en las dos administraciones del Partido Unidad Social Cristiana y las dos administraciones del Partido Liberación Nacional, continua existiendo una frágil coordinación entre el Mopt y el Conavi, debido a la alta rotación en el cargo de Ministro de Obras Públicas y Transportes, en ambas administraciones, lo que se agrava en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), con la rotación del cargo de Viceministro de Infraestructura y de Director Ejecutivo del Conavi, este último puesto en esa Administración lo ocuparon cinco diferentes personas.

La rectoría por parte del Mopt, debido a la alta rotación de su titular, así, como la falta de recursos dedicados a realizar estudios y posteriormente formular planes y programas, incidió que, en el periodo de estudio, no existiera rectoría, así, teniendo una política sin rumbo claro, ni prioridades establecidas técnicamente (Contraloría General de la República, 2011).

La coordinación entre el Mopt y el Conavi, se evidenció en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), en cuanto a la construcción, conservación y

mantenimiento de los puentes, en tanto persisten conflictos de competencias en tema de puentes, entre ambas instituciones, producto de una redefinición de funciones en el Mopt, y una reorganización pendiente en ese ministerio (Contraloría General de la República, 2015).

2.3.5. Coordinación Conavi-Proveedores

Al igual que en la Administración Rodríguez y Pacheco, en las dos administraciones del Partido Liberación Nacional, existe una coordinación entre los empresarios y el Conavi, a través de los miembros del Consejo de Administración del Conavi, ya que la UCCAEP y la Asociación de Carreteras y Caminos, tiene representación en ese órgano colegiado, en representación de sus intereses, lo que resulta ser legítimo de conformidad a la política, y a naturaleza de esa unión de cámaras y de la asociación, en tanto ambas tienen como fin la protección de sus miembros.

Durante el periodo no se establecieron mecanismos uniformes y efectivos para coordinar con los entes públicos y las asociaciones privadas, para realizar una relocalización efectiva de los servicios públicos (Peña-Jiménez, M, 2017, Solano-Carmona, 2017, Jiménez-González, C, 2017), por las razones siguientes:

- i. En cuanto a los servicios que no son visibles, como son la red de alcantarillado u otras, no existen información sobre el lugar exacto del derecho de vía, en que se encuentran, información que no posee los diversos entes públicos, como la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, o el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, las municipalidades ni las ASADAS.
- ii. No existe ningún interés de las organizaciones públicas o privadas, de asumir el costo de la relocalización de los servicios, por lo que esos costos, han tenido que ser asumidos por el Conavi, como parte de los proyectos que se realizan, ante la imposibilidad de la presupuestación de los mismos por parte de los diferentes involucrados.
- iii. En el Conavi no existe una unidad o personal especializado responsable de la relocalización de servicios públicos, que coordine con los correspondientes entes públicos, sino es una responsabilidad diluida entre una serie de funcionarios, no existiendo una acción uniforme de actuación.

En el periodo varios proyectos de obras vial fueron paralizados, por una inadecuada reubicación de los servicios públicos, algunas de estas obras son las siguientes: en el 2007 tres puentes peatonales en Carretera a Santa Ana, Frente a Urbanización Los Geranios en la Carretera de Circunvalación y Lima de la Ciudad de Cartago, esto por atrasos atribuibles a la Compañía Nacional de Fuera y Luz, ICE y Acueductos y Alcantarillados que debían reubicar el tendido electrónico y tuberías, en el 2008 problemas con el Instituto de Acueductos y Alcantarillados por los proyectos de las radiales Zapote-San Francisco y San Francisco la Colina, en el 2010 las obras relacionadas con la ampliación de la carretera entre Librería Universal y el Ministerio de Agricultura en Sabana Sur, y entre el 2011 y el 2012 , el proyecto San Francisco de Heredia y Alajuela, estuvo paralizada varios años, por problemas de coordinación con la Municipalidad de Alajuela y el paso a desnivel en Paso Ancho, presentó problemas de reubicación de una alcantarilla en el 2014.

Con las asociaciones de desarrollo, así como con las municipalidades, no se establecen mecanismos de coordinación, lo que existen es una serie de peticiones de diferentes alcaldes y presidentes de las asociaciones para que se construyan, conserven o mantengan carreteras de la red vial nacional, como se puede observar en el cuadro siguiente.

Cuadro.5.07.
Muestra de gestiones realizadas por asociaciones y municipalidades ante el
Conavi, 2007-2013

Municipalidad o Asociación	Gestión	Año
Municipalidad de Poas	Ampliación la entrada en la ruta 118 hacia la ruta 123 (carrillos Bajo hacia San Pedro).	2013
Municipalidad de Matina	Construcción de ciclo vías en la Ruta Nacional 805 y 3,5 Kilómetros de Asfaltado para la pavimentación de las Rutas 813 y 804.	2013
Municipalidad Paquera	Proyecto: Mejoramiento Ruta Nacional - Paquera, Camino en lastre para asfaltado de la Red Vial Nacional	2013
Municipalidad de Puriscal	Asfaltado de Rutas Nacionales: San Antonio - San Antonio Abajo y la Ruta que comunica con Pedernal con Polka y la carretera de Salitrales.	2013

Municipalidad o Asociación	Gestión	Año
Municipalidad de Goicochea	Pavimentación del sector del Rancho Redondo al puente del Río Tiribi y la Conservación y rehabilitación del sector desde Vista de Mar hasta el Puente del Río Tiribi.	2013
Asociaciones de desarrollo de Nandayure	Intervención de caminos en la Ruta N°903	2013
Asociación del Desarrollo Integral de Tayutic	Intervención para asfaltar la Ruta N° 414	2013
Municipalidad de Upala	Proyecto de asfaltado de la Ruta Nacional 164.	2012
Municipalidad de Oreamuno	Ruta cantonal Municipalidad de Oreamuno	2012
Municipalidad de la Cruz	Rutas nacionales: San Pedro - Veintisiete de abril - Tempate - Cartagena.	2012
Municipalidad de San Carlos	Mejoramiento Puente Río San Rafael	2011
Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de Abangares	Asfalto Ruta Nacional N°922	2011
Municipalidad de Bagaces	Asfalto de la Ruta Nacional N°922	2011
Municipalidad de Cartago	Ruta alterna Coto, Cartago	2011
Municipalidad de Desamparados	Declaración de travesía N°1030, entre la Ruta Nacional N°213 y Ruta Nacional N°209 Calle Fallas	2010
Asociación de Desarrollo Integral de Jericó de San Miguel de Desamparados	alcantarillado sobre el Río Guatuso en la Ruta Nacional N° 304, sección: El Llano-Jericó	2010
Asociación de Desarrollo Integral Curubandé Guanacaste	Construcción de accesos a Carretera Interamericana	2010
Asociación Pro-Pavimento de Monterverde	Asfalto rutas nacionales N°606 y 620	2010
Municipalidad de Heredia	Construcción de puentes en cantón de Heredia	2010
Municipalidad de Parrita	Mejoramiento ruta 609 Los Angeles-Vasconia	2009
Municipalidad de Garabito	Caminos de nuevo trazado de la Ruta Nacional N° 34 Costanera Sur	2009
Asociación de Desarrollo San Francisco León Cortés	Asfaltado Ruta N° 313, Sección San Francisco Llano Bonito	2009
Asociación de Desarrollo San Francisco León Cortés	Asfaltado Ruta N° 313, Sección San Francisco Llano Bonito	2009
Cantón de Tibás	Proyectos varios Cantón de Tibás	2008
Municipalidad de Esparza	Pavimentación Ruta N°756	2008
Municipalidad de Tibás	Proyecto Cantón Tibás	2007

Municipalidad o Asociación	Gestión	Año
Municipalidad de San Carlos	Declaratoria ruta Nacional Calle Urbana de Santa Clara	2007

Fuente: Construcción propia a partir de correspondencia de la Dirección de Planificación Institucional del Conavi.

Ante la imposibilidad de coordinación con las organizaciones públicas y privadas, el Conavi optó por asumir los costos de la relocalización de servicios públicos, de ahí, que en sus proyectos viales, se incorpora el gasto correspondiente (Salas-Solís, 2017), por ello la empresa contratista reubica los servicios públicos; aunque el costo es asumido por el Conavi, se requiere la asesoría técnica competente, especialmente en el caso de red de fibra óptica y en la reubicación de tendido eléctrico. (Peña-Jiménez, 2017, Solano-Carmona, 2017, Jiménez-González, 2017).

El asumir costos es la única solución que en el periodo de estudio se ha realizado, sin que se hayan establecido los mecanismos formales de comunicación, o se hayan realizado estudios técnicos para dar alguna respuesta, en otros países, como en Chile se cuenta con departamentos especializados en la reubicación de servicios públicos, que tienen “mapeado” el derecho vía, incluyendo el alcantarillado, lo que se realiza mediante el escaneo. (Peña-Jiménez, M, 2017).

2.3.6. Coordinación con Lanamme

Lanamme en las dos administraciones del Partido Liberación Nacional realizó una serie de investigaciones, promovió la continuidad de estudios de postgrado de sus funcionarios e invirtió en infraestructura, siendo uno de los cinco mejores laboratorios en el ramo a nivel mundial (Loria-Salazar, 2016), sin embargo ese crecimiento del Laboratorio no se tradujo en un eficaz y eficiente impacto en la red vial nacional, de tal forma, que hoy tenemos un Laboratorio del primer mundo con carreteras de tercer mundo (Vargas-Zeledón, 2016).

El Lanamme no ha realizado una gestión debidamente armonizada con el Mopt y el Conavi, lo que se debe en parte a un déficit de formulación de la política, que no establece un sistema armonioso entre el Lanamme y dichos órganos públicos, debido principalmente al principio de autonomía universitaria mediante el que se rige el Laboratorio (Contraloría General de la República, 2010).

difícil para el Laboratorio maximizar el impacto de sus funciones en las inversiones públicas en carreteras, si éstas no son coordinadas con el Ministro rector del Sector de Infraestructura y Transportes, dentro de todo el engranaje de este Sector, donde tanto el Lanamme UCR como las otras entidades del Sector tengan claro su rol respecto del ejercicio de las funciones de Lanamme UCR, sus potencialidades, la factibilidad de hacer uso de esas potencialidades y, quizá lo más importante la vinculación o no de atender los resultados de sus investigaciones, evaluaciones bienales y de las auditorías técnicas (Contraloría General de la República, 2010, pág.5).

Al no existir una coordinación de Lanamme con el Mopt y el Conavi, el laboratorio realiza estudios aislados, que no necesariamente responden a las necesidades de esos entes.

La falta de mecanismos de coordinación entre Lanamme, Mopt y Conavi, en aspectos claves, como es el caso del manual de “Especificaciones Generales para la Construcción de Caminos, Carreteras y puentes”, versión 2010, que sustituyó a la versión 1977, provoca que la investigación del Laboratorio no se traduzca oportunamente en acciones. Este manual estuvo en trámite de actualización y formalización, por prácticamente cuatro años, ninguno de los tres entes públicos mencionados, puede realizarlo en forma unilateral, por una serie de razones que se extienden desde competencias legales hasta técnicas, por lo que requieren de una coordinación horizontal efectiva.

El Lanamme realiza estudios aislado, o al menos poco vinculado, al Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

solo en una oportunidad ha sido consultado ese Ministerio para priorizar los temas de investigación (...) se determinó que las entidades del Sector de Infraestructura y las municipalidades, responsables de la red vial nacional y cantonal, no son informadas de los programas de investigación a desarrollar, ni el momento en que se efectuarán, situación que limita la posibilidad de emplear los resultados de esas investigaciones (...) los métodos utilizados por este Laboratorio para dar a conocer los resultados de sus investigaciones y para efectuar la transferencia de tecnología no logran generar un proceso de divulgación que asegure que sean del conocimiento de las entidades y personas competentes para implementarlos y para tomar decisiones que logren impactar en la calidad de la red vial (Contraloría General de la República, 2010, pág.14).

Han existido problemas de coordinación para implementar los resultados de los informes de Lanamme, debido a que estos se desconocen por parte de los funcionarios

del Mopt y el Conavi, y cuando se conocen no ha sido posible el establecimiento de mecanismos de coordinación para su implementación.

Durante el año 2013 no fue posible coordinar el estudio de puentes de la Red Vial Nacional, entre Lanamme, Mopt y el Conavi, por lo que el Mopt y el Conavi, recurrieron a realizar un convenio con el Instituto Tecnológico de Costa Rica, para que se realizarán los estudios correspondientes.

La ausencia de coordinación, desde Lanamme, se hace evidencia en las palabras del doctor Guillermo Loria, coordinación programa de Ingeniería de Transportes (PITRA), en representación del Lanamme, dada a Costa Rica Noticias, el 7 de noviembre de 2013, que señalaba:

Nosotros somos diferentes porque somos un fiscalizador por ley (...) nosotros analizamos los puentes que nosotros en nuestro plan de trabajo decidimos y eso si no lo negociamos con nadie, por nuestro rol fiscalizador (Loria, 2013).

Al Lanamme, de conformidad a la cobija de la autonomía universitaria, orientada a la investigación, no le interesa, la integración en programas de trabajo con el Conavi y Mopt, lo que se evidencia al establecimiento de sus agendas de trabajo, las que según, el responsable del programa Pintra, no se puede variar.

Incluso el Ministro de Obras Públicas y Transportes en la Administración Chichilla Miranda, Pedro Castro Fernández, indicaba en noviembre de 2013, que el Lanamme, no atiende los estudios de urgencia, que se tiene en el Mopt y el Conavi, como operador de la política de la infraestructura vial nacional.

De conformidad con Castro, ante sus solicitudes de intervención de puentes, el Lanamme.

Ha destinado (...) recursos para generar 40 informes por año, nosotros tenemos más o menos 1.300 puentes de la Red Vial Nacional, quiere decir que, al ritmo de ellos, pues tendríamos un poco más de 30 años para cubrir la Red Vial Nacional, y tenemos muchos puentes en estado de emergencia, es el principal argumento que demuestra que necesitamos ayuda adicional (Castro-Fernández, 2013)

Lanamme, no participa con el Mopt y el Conavi activamente en las etapas de los proyectos viales, desde su formulación hasta su explotación, sino que interviene, en

etapas no claves, como al final al proyecto, bajo el manto de la auditoría a posteriori, que es una en que no existe en compromiso con el proyecto (Moreira-Sandoval, 2016).

Como se había indicado, en el subcapítulo anterior, Lanamme es un actor central, en tanto, en el ejercicio de su poder intelectual, influye sobre varios actores, por Ley 8114, sobre actores públicos como la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y la Presidencia de la República, a la que remite informes de evaluación bianual de la red vial nacional, e informes de fiscalización.

En el periodo 2006-2014, el doctor Luis Guillermo Loria, Coordinador de Pitra de Lanamme, se hace visible en los medios de comunicación y redes sociales del todo el país, con una participación de crecimiento, casi exponencial.

Los Canales en Youtube, en donde se difunden videos, relacionados con la red vial nacional, son el de Lanamme, con cerca de 2000 suscriptores, el de Luis Guillermo Loria, con cerca de 400 suscriptores.

En YouTube, existen decenas de videos de entrevistas realizadas a Luis Guillermo Solís, por los principales medios escritos y televisivos del país, entre ellos: Crhoy.com, Diario Extra, La Nación, La República, La Teja, Semanario Universidad, El Financiero, Telenoticias (Canal 7), Noticias Repretel (Canal 6), NcOnce (Canal 11), Extra Noticias (Canal 42).

Existen cientos de noticias, en los medios escritos mencionados, cuya fuente, o al menos uno de los entrevistas, es el doctor Guillermo Loria.

A su vez, existe participación en decenas de entrevistas en programas de radio, como son AmeliaRueda.com (Sitio de opinión de la periodista Amelia Rueda) y El Mundo CR. También Ha brindado entrevistas en programas como: Conciencia - Canal 15 UCR, Noches Sin Tregua, Espectro (Canal 15), Conciencia (Canal 15 UCR), Puntos de Vista (Canal 15 UCR), Universidad y Sociedad (Canal 15).

La opinión del doctor Loria, sobre la calidad de la red nacional, entonces tiene impacto, sobre la ciudadanía, a partir del ejercicio del poder académico, al que se hace referencia en el subcapítulo anterior. Lo anterior, es de suma importancia, ya que de

conformidad con la teoría de la calidad, la percepción del cliente sobre la calidad, es decisivo, para calificar la misma.

2.3.7. Coordinación vertical

Contraloría General de la República

El ente contralor se relacionó con el Mopt y el Conavi, en dos ámbitos, que son: procesos de contratación y los estudios de auditoría, en este último ámbito, también realizó un estudio de la gestión del Lanamme en el 2010.

Durante el periodo, la Contraloría General de la República, en forma permanente mantuvo auditores en las instalaciones del Conavi, eventualmente en el Mopt y un grupo que se dedicó hacer un estudio en el Lanamme.

De conformidad a la vinculación de los estudios de la Contraloría, los mismos generaron una serie de acciones para el mejoramiento de la gestión administrativa y el control interno en el Mopt, Conavi y el Lanamme.

A partir de las disposiciones de la Contraloría, se iniciaron procesos mínimos de coordinación entre el Lanamme y el Conavi, a partir de 2010, se revisaron, mejoraron o se elaboraron procedimientos en todas las áreas del Conavi, se implementó una nueva estructura organizativa en el Conavi, en la primera parte de la Administración Arias Sánchez, se iniciaron la elaboración de sistemas informáticos, de ahí, que existe una incidencia positiva y significativa del ente controlador en la implementación de la política pública.

En cuanto a la fase de contratación, la Contraloría General de la República interviene, en el periodo, en la resolución de 61 recursos de objeción al cartel de concursos de contratación promovidos por el Conavi, e interviene en la resolución contra la adjudicación de 76 procesos.

De lo anterior obtenemos que todos los procedimientos del Conavi, con mínimas excepciones, son objeto de apelación ante la Contraloría General de la República, en dos fases claves de la contratación, en la fase de recepción de ofertas, mediante el recurso de objeción al cartel y en la fase de adjudicación, mediante el recurso de apelación a dicha adjudicación.

La Contraloría General de la República interviene en todas las licitaciones públicas que en el periodo de estudio se realizaron, de ahí, que es un ente participante en el proceso de licitación, cuyas decisiones son verticalmente impuestas al Conavi, de ahí, su grado de poder y de responsabilidad en la implementación de la política pública.

Es así, como un ente contralor, es de conformidad a la institucionalidad del país, en un ente que administra, al tomar decisiones sobre las contrataciones del Conavi.

Sala Constitucional

Si bien en la Administraciones de Rodríguez y Pacheco, habían existido algunas ocasiones en que la Sala Constitucional ordenaba realizar obras viales puntuales, en la Administración Arias Sánchez (2006-2010) y especialmente en la Administración Chichilla Miranda (2010-2014), dicha Sala ordena realizar una serie de proyectos, orden que se da al Conavi, en forma directa, muestra de ellos, se puede observar en el cuadro siguiente.

Cuadro. 5.08.

Conavi. Muestra de proyectos por realizar o en ejecución por orden de la Sala Constitucional (2006-2014)

Ruta	Proyecto
1	Construcción del puente peatonal en las inmediaciones de la Zona Franca BES, RN 1
2	Obras de Seguridad Vial en la Autopista Florencio del Castillo, RN 2
105	Construcción de sistema de alcantarillado pluvial en la RN 105, sección: Liceo de Escazú - Barrio Entierrillo
107	Construcción del Puente sobre el Río Poas en la RN 107
108	Construcción de estructura de paso sobre el Río Torres en la sección Barrio Iglesias - Flores, RN 108 (incluir sistema de disipación de energía)
112/503	Mejoramiento del sistema de alcantarillado pluvial de la sección La Suiza - Uriche - Bermúdez, RN 112 y RN 503
114/126	Mejoramiento del sistema de drenaje pluvial, RN 114 y 126, San Pablo de Barva.
119/123	Obras para el manejo de aguas pluviales en un sector de las RN 123 y 119 en San Juan de Santa Bárbara de Heredia, sitio conocido como Marmolera o Milenita.
122	Mejoramiento del sistema de drenaje pluvial de la sección Barrio Nazareth - Ojo de Agua, RN 122

Ruta	Proyecto
218/219	Mejoramiento del sistema de drenaje pluvial y ampliación de la sección Loyola - Colegio Seráfico, RN 218 y RN 219
160	Mejoramiento de la sección Paquera - Playa Naranjo, RN 160
160	Mejoramiento de la sección Cóbano - Río Negro (Comunidad Los Mangos), RN 160
164	Construcción de pasarela peatonal en puente sobre el Río Bagajes (Barrio la Horquetilla), RN 164
170	Construcción de la Ruta N°170, sección “La Virgen - Río Haciendas”
210	Mejoramiento de la intersección de acceso a Tirrases (denominada Musmanni), RN 210
217	Mejoramiento del sistema de drenaje pluvial de la RN 217, Desamparados
220	Construcción de puente sobre el Río Virilla (Macho) en la sección Trinidad de Moravia - Paracito, RN 220
243	Construcción de puente sobre el Río Pedregoso en la RN 243
250	Construcción de dos puentes en Cuatro Esquinas de Pital
505	Construcción de Puente sobre la Quebrada Grande en la RN 505
604	Mejoramiento de la sección Aranjuez - Cuatro Cruces, Miramar, RN 604
624	Mejoramiento de la sección Cóbano-Montezuma, RN 624
707	Mejoramiento de la sección San Pablo de Turrubares - RN 27, RN 707 (incluye puente sobre el Río Grande)
739	Estabilización de talud en las cercanías del Río Balsa, RN 739
810	Construcción de pasarela peatonal sobre el Río Santa Clara RN 810, Roxana de Guápiles
902	Mejoramiento de la sección Carmona - Río Oro, RN 902 (Tramo donde se ubica Asilo de Ancianos)

Fuente: Dirección de Planificación Institucional del Conavi.

Tenemos entonces una Sala Constitucional que decide sobre aspectos de política pública, como es la construcción o no, de obras viales, la misma, entonces contra su

propia naturaleza, se convierte en un órgano, que también decide sobre la política de obra vial.

Dirección General de Servicio Civil

Durante el periodo la Dirección General de Servicio siguió estableciendo una clasificación y valoración de puestos, bajo la premisa de equidad, es decir, igual para todos los puestos de todos los ministerios.

No se considera por parte de la Dirección General de Servicio Civil, las necesidades de la política pública, en cuanto a perfiles y puestos, no se reclutan los profesionales adecuados, no existiendo reclutamiento y selección con perfiles específicos en obra vial nacional para los cargos del Conavi (Castro-Fernández, 2014, Moreira-Sandoval, 2016, Salom Echeverría, 2017, Solís-Murillo, 2016).

Muchas de las clasificaciones y valoraciones de puestos, se realizan en forma inconsulta al Mopt y al Conavi, en ocasión de un estudio integral de puestos realizado por la Dirección General de Servicio Civil, Pedro Castro Fernández, en su doble condición de Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Director del Consejo de Administración del Conavi, manifestaba:

El estudio no fue el producto de un análisis, donde la metodología aplicada fuera inherente a la solución óptima de la propuesta que planteara el Conavi, al carecer de variables e indicadores claros, en virtud de que no se consideraron la confidencialidad, complejidad y responsabilidad concernientes a cada puesto, por el manejo institucional, la administración y la ejecución del enorme presupuesto aprobado, en donde se evidenció la incoherencia de la clasificación de los puestos estudiados (...). Es considerado como extremadamente grave, que la jerarquía institucional no haya sido tomada en cuenta en la toma de decisiones, dado que el estudio no se discutió con los diferentes directores ejecutivos y mucho menos en el Consejo de Administración (...) (Castro-Fernández, 2014).

En el 2011 se aprobó la creación de la Unidad Ejecutora del Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV 1) y en el 2013 de la Unidad Ejecutora para el Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura, las que se vieron afectadas, por la institucionalidad que existe alrededor de la Dirección General de Servicio Civil.

En las unidades ejecutoras se requería personal con un perfil y una remuneración adecuada, a las exigencias de préstamos internacionales, pero en el momento de realizar el trámite de las nuevas plazas ante la Autoridad Presupuestaria, la misma la sujetó a la estructura ocupacional de la Dirección General de Servicio Civil, con lo que no se pudo

contar con el personal, con el perfil y debidamente remunerado que exigían dichas unidades ejecutoras (Salom-Echeverría, 2017).

Reiteradamente la Dirección General de Servicio Civil se ha negado a realizar en los procesos de reclutamiento y selección de personal, pruebas de conocimiento, requeridos en el Mopt y el Conavi, con el propósito de tener funcionarios con el perfil adecuado, aduciendo que tendrían una mayor carga de trabajo en la institución, además, que entonces las pruebas normalizadas para todos los profesionales de la Administración Central, no podrían aplicarse, como pruebas universales, sino tendrían que entrar a realizar pruebas de conocimiento, para las distintas profesiones. (Sui, 2013, Ross, 2014)

Concordante con lo anterior en el año 2012 la Sala Constitucional mediante sentencia 2012-1763, señaló que era obligatorio para la Dirección General de Servicio el solicitar pruebas de conocimiento a los oferentes en los distintos cargos. En dicho Voto, la Sala indicó.

resulta imposible aspirar al buen funcionamiento de los servicios públicos, si el recurso humano de la Administración no posee el conocimiento científico y nivel de razonamiento requeridos para el desempeño adecuado de su función. De otro lado, un presupuesto sine qua non para garantizar el libre acceso a los cargos públicos consiste en que los oferentes puedan concursar en condiciones de igualdad y libertad, para cuyo efecto deviene ineludible que se evalúe objetivamente, respecto de cada uno de ellos, el conocimiento científico relativo al puesto objeto del concurso, así como su nivel de razonamiento. Se enfatiza que un pilar fundamental del sistema democrático es la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, lo que demanda, entre otras exigencias, la correcta fundamentación de los diversos actos y resoluciones de la administración; esto implica irremediablemente, amén de cuestiones éticas y de personalidad, que el funcionario deba tener un nivel óptimo de razonamiento y dominio de la materia en que trabaja, a lo que debe estribar la gestión de empleo público. (Sala Constitucional, Voto 2012-1763).

El no contar con recursos humanos, con el perfil adecuado, por haber la política pública, establecido que el personal del Mopt y el Conavi, tendría que ser nombrados a través de la Dirección General de Servicio Civil, es un déficit de formulación que en la implementación de la política ha generado no contar con profesionales con el perfil requerido.

Ministerio de Planificación y Política Económica

Además de la coordinación para la elaboración y seguimiento de los planes nacionales de desarrollo, así como la elaboración del Plan Nacional de Transportes, la relación

principal del Mopt y el Conavi, con Mideplan, se dan en dos áreas: estudios de reestructuración y el banco de proyectos.

En cuanto al Plan Nacional de Transportes del 2011, existió coordinación entre el Mideplan, Mopt y Conavi, para realizar el mismo, con apertura nacional, antes de su oficialización, en cuanto a los planes nacionales de desarrollo, se verifica, por parte de Mideplan, que en los diferentes programas anuales operativos (luego denominado Programa Operativo Institucional) del Conavi se incluyeran los proyectos viales establecidos en los planes de desarrollo (Moreira-Sandoval, 2016).

En cuanto a la reestructuración del Mopt y el Conavi, en la Administración Arias Sánchez (2006-2010), no existió una relación vertical con Mideplan, debido a que en dicha administración, cada organización establecía su organización, en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), existió una relación de verticalidad, en tanto los procesos de reorganización del Mopt y el Conavi, fueron aprobados por el Mideplan, por ello intervino en la aprobación de la Unidad Ejecutora del Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV 1) en el 2011 y de la Unidad Ejecutora para el Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial en el 2013.

Durante la Administración Arias Sánchez (2006-2010), se emitieron una serie de decretos ejecutivos que permitieron la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en Mideplan, 33206-PLAN (2006), 34694-Plan-H (2008), el 35098-Plan (2009) y el 35374-Plan (2009), por lo que en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) se hizo la obligatoriedad de la inscripción de los proyectos viales en ese sistema.

Posteriormente, la Contraloría General de la República, mediante Resolución R-DC-24-2012, publicada en la Gaceta Digital N° 39 a la Gaceta N°64 del 29 de marzo de 2012, estableció como requisito para la aprobación de los presupuestos la inscripción en el Sistema Nacional de Inversión (SNIP) de los proyectos de obra vial, de ahí, que para el presupuesto del año 2013 debieron incluirse en el presupuesto del Conavi, sólo aquellos proyectos que tenían dicha inscripción, sin embargo esto no necesariamente se respetó, y el ente Contralor no fue riguroso en la revisión de dicha información (Moreira-Sandoval, M, 2018).

Para la inscripción de los proyectos en el SNIP, debía realizarse una serie de estudios, para comprobar la factibilidad financiero o social del proyecto, de ahí, entonces, que, si el proyecto no era inscrito en el Sistema, entonces no era posible incluirlo en el POI ni en el presupuesto, lo que entonces podríamos llamar la disposición verticalizada de Mideplan.

Esta inscripción en Mideplan en parte permitía disminuir la inclusión en el presupuesto, aquellos proyectos concebidos desde “lo político”, que si bien, podían tener ese origen, debían pasar entonces a partir del 2013 por el filtro de Mideplan. Pero como la revisión por parte del ente Contralor, antes de la aprobación del presupuesto correspondiente, no es rigurosa, este instrumento de disminución de “lo político”, no fue tan eficiente.

Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)

De conformidad con la política ambiental del país, cada vez, con una mayor rigurosidad normativa, debido a las leyes, decretos y directrices.

En cuanto a obra pública vial, debe observarse el artículo 59 de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494, Artículos 67.1 al 67.4 del Reglamento General de la Contratación Administrativa, Artículos 11,18,19 y 37 Ley Forestal N°7575, Artículo 36 Reglamento a la Ley Forestal,

En el periodo debieron observarse aspectos socio ambientales, como los siguientes:

- i. La sostenibilidad socio ambiental del entorno donde se ejecutó la obra.
- ii. La menor afectación posible al ambiente.
- iii. Los beneficios o perjuicios que las obras viales traerán a las actividades económicas y sociales de las poblaciones o asentamientos humanos que se verán afectados.

Las obras viales deben observar la no afectación ambiental en los territorios determinados por el Estado como de reserva forestal, área de conservación, parque nacional, área de mitigación ambiental, humedal, reserva indígena, patrimonio del Estado o cualquier otra denominación, ríos y quebradas, así como la afectación de la flora y fauna.

La sostenibilidad socio ambiental de los proyectos de obra vial es una condición que debe ser indispensable en toda obra nueva que contemple entre otras cosas:

- i. El análisis de costo beneficio para la población objetivo, en el corto, mediano y largo plazo.
- ii. El equilibrio entre naturaleza y desarrollo de las poblaciones.
- iii. El crecimiento natural de la población y sus necesidades, y los posibles efectos producto de la apertura o ampliación de las obras viales.

Por lo anterior, todas las nuevas obras viales, en el periodo debieron contar con la aprobación de Viabilidad Ambiental, para poder realizarla, en la Tabla.5.16, se pueden apreciar el número de expedientes que ingresaron a la Secretaria, con el propósito de tramitar la autorización correspondiente.

Tabla.5.16.
Setena. Expedientes que ingresaron relacionados con Obra Vial Nacional, para el trámite de Viabilidad Ambiental. (2011-2014)

Año	2011	2012	2013	2014
Expedientes	11	24	4	5

Fuente: Construcción propia a partir de datos de Setena, 2018.

Entre los proyectos viales, que requirieron permiso ambiental, se encuentran los siguientes: Ampliación y rehabilitación de 5.11 kilómetros de la carreta Interamericana Norte (2011), Seguridad Vial de la Ruta Nacional N°2 (2011), Diseño de Construcción y Ampliación del Puente en la Carretera Interamericana Norte (Puente sobre el Río Higuerón)(2012), Diseño de Construcción y/o ampliación Puente en la Carretera Internacional Norte (2012), Diseño y Construcción y o ampliación del Puente en la Carretera de Internacional Norte, Río Guácima (2012).

El otorgamiento del permiso de vialidad ambiental por parte de Setena, atrasa el inicio del proyecto, varios meses, al que debe sumarse el tiempo que se tarda para realizar el mismo, como regla, podemos afirmar que todos los proyectos de obra nueva, llevan un permiso de Setena, con las autoridades de Setena, no fue posible, establecer un dialogo, en el periodo de estudio (Sudasassi-Vargas, M, 2018), especialmente por el alto grado de rotación en el cargo.

Sistema Áreas Protegidas y Parques Nacional de Costa Rica (Sinac)

Los márgenes de los ríos son áreas protegidas, y es precisamente sobre los ríos y esas áreas protegidas que se construyen o reconstruyen puentes, por otro lado, las nuevas carreteras muchas veces deben construirse en esas áreas, de ahí, que es necesario tener un permiso, para prácticamente todos los puentes, y gran parte de las carreteras construidas en las Administraciones Arias Sánchez, O (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014), se realizaron con la intervención del Sinac.

Los artículos 19 inciso b), 33 inciso b) y 34 de la Ley Forestal N°7575 prohíben el uso de suelo y la corta de árboles en terrenos cubiertos por bosque y en áreas de protección, exceptuando aquellos proyectos estatales o privados que el Poder Ejecutivo declare de “Conveniencia Nacional”, de ahí que fue necesario para las obras viales del periodo realizar lo que comúnmente se conoce como el “decreto de conveniencia”.

Entre otros, fueron tramitadas decretos de conveniencia para los proyectos siguientes: Proyecto denominado Construcción de la Ruta Nacional N° 257, sección Sandoval-Moín en la Provincia de Limón (Decreto Ejecutivo N°38172-MINAE-MOPT del 11 de febrero de 2014).

Los proyectos de interés del Presidente República de la República, como es el caso del de la Ruta Nacional N°257, se gestionaban “decretos de conveniencia” en un periodo breve, pero otros proyectos que no existía un interés desde “lo político”, tardaban mucho más, es así, que en la Administración Chinchilla Miranda, se gestionaron una serie de decretos de conveniencia, que no fueron firmados en esa Administración, entre ellos, los que corresponden a la Licitación 2014-LN-00002-OD100 del Conavi para colocación de puentes sobre la Quebrada Sombrerio, Río Carbonara, Río Piro, Río Bijagual y Quebrada Camañin o el del proyecto “Ampliación de la Ruta N° 3 Sección Pozuelo- Jardines del Recuerdo”, este último para la corta, poda o eliminación de 52 árboles.

2.3.8. Coordinación de los actores burocráticos

En la Administración Arias Sánchez y en la Administración Chinchilla, la coordinación entre el Conavi y el Mopt, a nivel de actores burocráticos, se circunscribe a brindar información o trasladar estudios de un ente al otro, así, como para las actividades de planificación de corto plazo, o planes nacionales, entre ambas instituciones existe un

intercambio de lista de proyectos. (Moreira-Sandoval, 2016, Solís-Murillo, 2016, Vásquez-Astorga, 2016)

En las reestructuraciones realizadas por el Conavi, una integral en la Administración Arias Sánchez y dos parciales en la Administración Chinchilla Miranda, existe participación de la Dirección de Planificación Sectorial, en cuanto a revisión de estudios, y trámites ante el Ministro de Obras Públicas y Transportes, para la aprobación de estructuras (Moreira-Sandoval, 2016).

Debido a directrices dadas por Karla González, primera Ministra de Obras Públicas y Transportes en la Administración Arias Sánchez, se observa una incipiente coordinación entre algunos actores burocráticos del Mopt y el Conavi, como es la coordinación de la Policía de Tránsito que coordina directamente con funcionarios de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, para el reporte de problemas en la vía pública (Cruz-Andrade, Rodríguez-Cambronero, 2015)

2.3.9. Los beneficiarios de la política

La participación del usuario final en la política, sigue siendo inexistente en el segundo momento, conservando únicamente su papel de demandante de los servicios de la red vial nacional.

Como se puede observar en el Cuadro.5.09, algunas asociaciones de desarrollo, gestionan directamente ante el Consejo de Administración del Conavi, o su director Ejecutivo, requerimientos de obra vial, y sino a través de una serie de gestiones de los diputados.

Cuadro.5.09.

Muestra de las gestiones realizadas por diputados ante el Consejo Nacional de Vialidad, para la realización de proyectos viales, 2006-2013

Diputado	Gestión	Año
Luis Antonio Aiza Campos, Partido Liberación Nacional	Programas de inversión para los Cantones de Nicoya, Hojancha, Nandayure y Santa Cruz.	2013
Víctor Hugo Víquez, Partido Liberación Nacional	Proyectos prioritarios en la Provincia de Heredia	2013
Justo Orozco	Gestión para asfalto de rutas Cantón de Puriscal	2013

Diputado	Gestión	Año
Alfonso Pérez Gómez	Asfalto de los caminos de San Martín y Alto Varal, Cantón Turrialba	2012
Damaris Quintana Porras, Xinia Espinoza Espinoza y Gustavo Arias Navarro	Asfalto de 9 kilómetros en Angostura y San Austin	2012
Manual Hernández Rivera	Construcción de un puente peatonal en el cruce de la Ruta 32 hacia Limón, en el Sector de Pocora de Guácimo.	2012
Ileana Brenes Jiménez	Construcción Puente Peatonal sobre la Carretera Florencio del Castillo, a la Altura de la Comunidad El Cedro	2011
Edgardo Araya Pineda, Partido Liberación Nacional	Colocación de Puente sobre el Río Caño Negro	2011
Jorge Gamboa Corrales	Reconstrucción ruta no.2, por la Comunidad de Río Claro	2011
Fabricio Molina	Proyecto Ruta Nacional 124. Guácima-San Rafael	2011
Saturdino Fonseca	Rutas nacionales 160,931,150,906,929 y 152	2010
Fabio Molina	Proyectos varios Alajuela	2010
Oscar Núñez Calvo	Reconstrucción de la calle conocida como Tapón de Darién, en ruta nacional 319	2010
Gilberto Jerez Rojas, Partido Liberación Nacional	Trazado de la ruta entre Río Cañas ala Arrocería Liborio.	2009
Marvin Rojas Rodríguez	Comunicación entre la Ruta Interamericana Norte (Ruta Nacional N°.1) y el Parque Nacional de Palo Verde	2009
Janina Del Vecchio U	Gestión de proyectos por presupuestar en el Cantón Central de Alajuela	2008
Oscar Núñez	Gestiona la inclusión de proyectos en el presupuesto de 2008	2007
José M Echandi Meza	Intervención Ruta Nacional Observatorio Caño Negra, gestión para trasladarla de ruta cantonal a nacional	2006

Fuente: Construcción propia a partir de documentación de actas del Consejo de Administración y de datos de la Dirección de Planificación Institucional del Conavi.

En la Administración Arias Sánchez, con el propósito de estar cerca de la ciudadanía, en tema de la infraestructura vial nacional, el entonces Presidente Arias, el Ministro de Presidencia Rodrigo Arias, el Ministro de Hacienda Guillermo Zúñiga y Karla González Carvajal, suscribieron un Contrato con la Ciudadanía, para el período 2007-2010.

El contrato con la ciudadanía es un compromiso del más alto nivel político, que integran las acciones estratégicas, orientadas a optimizar los mecanismos y potestades legales e institucionales dentro del marco jurídico vigente.

En materia de infraestructura vial nacional, existió un compromiso con la ciudadanía, de realizar lo siguiente:

- i. Incrementar de un 20% a 30% la proporción de la Red Vial Nacional Asfaltada en buenas condiciones, con un índice de rugosidad (IRI) menor a 3.
- ii. Incrementar la inversión en infraestructura
- iii. Atender 5.700 kilómetros de la red vial nacional estratégica y no estratégica cada año.
- iv. Intervenir 475 kilómetros de la red vial nacional estratégica.
- v. Construir y reconstruir 49 puentes de la red vial nacional estratégica
- vi. Elaborar 40 diseños de carreteras y puentes de la red vial nacional.

2.4. Planes quinquenales

En el periodo los planes quinquenales, que aprueba el Conavi, incluyendo el último 2010-2014, se preparan considerando lo siguiente:

- i. Los proyectos en ejecución, para los que existe un compromiso contractual.
- ii. Proyectos de diseño concluidos o en ejecución.
- iii. Listado de proyectos remitido por la Dirección de Planificación Institucional
- iv. Compromisos adquiridos por préstamos
- v. Compromisos internacionales, como el Plan Puebla-Panamá
- vi. Disposiciones de los tribunales, o recomendaciones de la Contraloría General de la República o la Defensoría de los Habitantes.
- vii. Plan de desarrollo, vigente al momento de elaborar el plan.

Los planes quinquenales no consideran los planes nacionales de transporte, incluso el Plan Quinquenal 2010-2014, no considera el Plan Nacional de Transporte 2011-2035, debido a que este último se aprobó en forma posterior al primero.

Los planes quinquenales constituyen listados de proyectos, que se desvinculan entonces de los planes nacionales de transporte, pero procuran cumplir con los proyectos, que se incluyen en el plan nacional de desarrollo vigente al momento en que se realice, por interés expreso del Ministro de Obras Públicas y Transportes, que a su vez es el Presidente del Consejo de Administración, asimismo, Mideplan, le brinda seguimiento a dicho grupo de proyectos.

Ante ese mecanismo, de asociar los planes quinquenales, a los planes de desarrollo, el ingeniero Luis Amador Jiménez, representante de la UCCAEP en el Consejo de Administración del Conavi, manifestaba en Sesión 402-06 del 6 de julio de 2006, en el seno de ese órgano colegio, cuando se discutía sobre la aprobación de Programa Anual Operativa del 2007, lo siguiente.

El plan Nacional de Desarrollo no puede ser un verdadero Instrumento de planificación estratégica (o de mediano-largo plazo) si su horizonte de tiempo son 4 años (sin tomar en consideración que el primer año empieza a correr en setiembre y el último año culmina en mayo), más aún si el Plan Nacional de desarrollo es el instrumento del cual se desagregan los planes quinquenales (5 años) tenemos un problema de engranaje cronológico. Pero aun quitando todos estos elementos, no es funcional en materia de infraestructura vial, una planificación a 4 o 5 años, cuando para estabilizar el estado de la red, se deben requerir entre 8 y 10 años.

También resulta extraño que se formule un PAO 2007 sobre la base de un Plan Nacional de Desarrollo formulado por la anterior administración, cuando todos conocemos que dicho gobierno careció de la visión de largo plazo (se enfocaron en cuestiones estructurales) y de recursos. Situaciones que no se presentan en la actualidad y que entonces nos dan una importante distorsión. Lo ideal sería que el PAO 2007 esté desarrollado sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2015.

Existe una tendencia en el periodo, a realizar planes quinquenales en función del programa nacional de desarrollo de la Administración en turno, cuando existe un desfase en el tiempo entre la temporalidad de los planes nacionales de desarrollo y los planes quinquenales, y los plazos de los proyectos viales.

2.4. Planes de corto plazo y presupuesto

En el periodo se incorporan en el POI y en el Presupuesto, los proyectos viales siguientes:

- i. Los proyectos en ejecución, y por tanto, existe un compromiso contractual de brindarle contenido financiero.
- ii. Los proyectos que provienen de sentencias judiciales, especialmente, los establecidos por la Sala Constitucional, así como los recomendados por la Defensoría de los Habitantes.
- iii. Los proyectos que se encuentran en el plan nacional de desarrollo, que, a su vez, son los mismos que se encuentran en plan quinquenal vigente.
- iv. Los nuevos proyectos, que por lo general no responden por lo general a un estudio técnico, sino a la designación principalmente del Ministro, el mismo ordena incluir proyectos, que provienen de “lo político” (Salas-Solís, 2016, Moreira-Sandoval, 2016, Solís-Murillo, 2017 y Camacho-Ramírez, 2018), y por ello no cuentan con estudio técnico, que los justifique.

A partir del POI 2013 y presupuesto 2013, al final de la Administración Chinchilla Miranda, se incorporan aquellos proyectos que se encuentren en el Banco de Proyectos de Mideplan, que deben tener un estudio de factibilidad financiera o social, de ahí, entonces que la generación del proyecto, no es técnico, ya que puede venir de “lo político”, pero la factibilidad del mismo, si es un asunto técnico, lo que ha permitido mejorar livianamente los procesos de planificación.

Es necesario indicar, que existe un “arrastre” de los proyectos cada año, cuya génesis estuvo “en lo político”, y que no necesariamente, entonces tomaron en cuenta la factibilidad financiera o social, pero no se pueden detener, aunque se generen en una Administración y se concluyan en otra, debido a que existe un compromiso contractual.

La inclusión de estos proyectos desde “lo político”, producen un quiebre en la planificación de mediano y largo plazo, lo que provocan lo siguiente:

- i. Que al no contar con estudios previos ni gestiones previas que requieren un proyecto vial, es necesario iniciar con la realización de los mismos, antes de generar el proceso de contratación, lo que provoca, que, aunque se encuentran presupuestados en un año determinados recursos, e incluidos los proyectos en el

POI, no será posible ni siquiera, en algunos casos, concluir con la primera etapa del ciclo del proyecto, que es la pre-inversión.

- ii. Provoca un déficit de coordinación, con otros entes públicos, para la relocalización de servicios, ya que en forma improvisada debe realizarse.
- iii. En algunos casos, no se han realizado las expropiaciones correspondientes, lo que significa que es necesario iniciar las mismas.

Lo anterior, provoca también, que los presupuestos para ciertas obras viales no puedan ejecutarse en un determinado año presupuestario, creando un caos entre planificación y presupuestación.

Los proyectos viales que provienen de lo “político” que logran contratarse, pasan a ser parte de los compromisos presupuestarios, que se arrastran año tras año, de ahí, que el presupuesto está plegado de proyectos viales provenientes de los “político” (Salas-Solís, 2016, Moreira-Sandoval, 2016, Solís-Murillo, 2017 y Camacho-Ramírez, 2018)

Uno de los aspectos importantes de la ausencia de planificación de largo plazo, y la sustitución de la misma, por el corto plazo, ha sido la desatención de los puentes de la red vial nacional.

La deficiente planificación ha llevado al país a una situación de urgencia en el tema de puentes, ya que el Conavi omite en su accionar los planes y programas de inversión de mediano y largo plazo y basa su gestión únicamente en planes operativos anuales. Dichos planes anuales no han sido formulados considerando una priorización de las inversiones, a partir de un inventario actualizado y completo sobre la condición o estado de los puentes de la red vial nacional y ni siquiera han considerado la intervención de estructuras de puentes que han sido evaluadas desde años atrás en condición crítica (Contraloría General de la República, 2015, pag.1).

2.6. Gestión

El apartado hace referencia a temas de gestión en el Mopt y el Conavi, que son los actores ejecutores de la política, en aspectos como organización, reglamentación, procesos y procedimientos.

2.6.1. Reorganización del Mopt y del Conavi

Consejo Nacional de Vialidad

En Sesión 610-08 del 10 de Setiembre de 2008 el Consejo de Administración del Conavi, aprueba una reorganización integral de la institución, que es avalada por Karla González

Carvajal, Ministra de Obras Públicas y Transportes, el 24 de Setiembre de 20008, según oficio DM-3675-2008.

La reestructuración se realiza a partir de varios estudios de consultores contratados, el primero en la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), la empresa Deloitte & Touche, que propuso una estructura por procesos en función de proyectos, que fue objetada por los mandos medios del Conavi, en tanto, se veían afectados los cargos de trabajo, de conformidad a la estructura ocupacional que ha establecido la Dirección General de Servicio Civil.

La propuesta inicial fue estudiada por funcionarios del Departamento de Análisis Administrativo del Conavi a finales de la Administración Pacheco, proponiendo una estructura que combinaba la estructura por procesos y la funcional, pero al ser una estructura plana, que podía afectar la estructura de clases y valoración salarial de los mandos medios, no fue aprobada.

Existe entonces una tercera propuesta, que considera la estructura ocupacional de la Dirección General de Servicio Civil, durante la Administración Arias Sánchez (2006-2010). La estructura de puestos establecida por la Dirección General de Servicio Civil, se fundamenta en una estructura burocrática weberiana, en donde existen una serie de niveles de jefaturas, que justifica los salarios de los puestos, la categoría salarial es más alta, entre más es el número de unidades organizativas que se tiene a cargo, y entre más personal se tenga, asimismo, entre más escalas jerárquicas existen.

De conformidad con lo anterior, se aprobó una estructura organizacional, no pensando en la eficiencia y eficacia del Conavi, sino en la estructura que imponía la Dirección General de Servicio Civil. La estructura aprobada es sumamente verticalizada, plegada de una excesiva cantidad de departamentos y unidades, lo que provocó la existencia de departamentos unipersonales, donde el único integrante era la jefatura.

Una muestra de la verticalidad sufrida lo constituye el área de mayor crecimiento la Dirección de Administración Financiera, antes de la reestructuración la misma, estaba constituida de un Director Financiero con varias unidades administrativas que dependían directamente de él, de ahí, que entonces existían tres niveles, el Director Administrativo Financiero, el jefe de unidad y los funcionarios colaboradores, donde las unidades eran

las mínimas, luego de la reestructuración dicha Dirección pasó a constituirse en Gerencia con dos direcciones a cargo, cada dirección tenía a su vez departamentos y existían una serie de unidades, por lo que el número de jefaturas se duplica.

Esta estructura verticalizada fue la respuesta que brindó la Administración Arias Sánchez, a la fuga de profesionales del Conavi, causada por los bajos salarios, en tanto al diseñarse una estructura con esas características, los profesionales nombrados, al menos a nivel de jefatura, tendrían mayores salarios, de conformidad a las reglas de la Dirección General de Servicio Civil. Es decir, un asunto salarial se resolvió mediante una reestructuración, pero esa solución llevó a complicar la gestión administrativa, en tanto para realizar alguna gestión, se ocuparía ahora de la intervención de una mayor cantidad de jefaturas, que antes de la reestructuración. (Consejo de Administración, 2008).

Lo anterior, que es un déficit de implementación de la política, provocada por un déficit de formulación de la misma, ya que no debió sujetarse la política a los preceptos de la Dirección General de Servicio Civil, provoca caer nuevamente, en las mismas causas que generó el problema público, que pretendió solucionar la reorientación de la política, el de una gestión administrativa sumamente complicada, que no agregaba valor a las operaciones.

Posteriormente, sin ningún estudio técnico que respaldará dicha decisión, se incorpora a la nueva estructura del Conavi, el Departamento de Pesos y Dimensiones, que había sido traslado del Mopt al Conavi el 01 de noviembre de 2006 mediante Decreto Ejecutivo 33.458 “Reforma Reglamento de Circulación por Carretera con Base en el Peso y las Dimensiones de los Vehículos de Carga y al decreto que Reforma el Reglamento de Circulación por Carretera con Base en el Peso y las Dimensiones de los Vehículos de Carga”, por decisión de la señora Ministra Karla González Carvajal, sin que mediara estudio técnico para ello.

Con el Departamento de Pesos y Dimensiones, el Conavi, contrario a la política de infraestructura vial nacional, asume el control operativo de los vehículos en carretera, así, se daría respuesta, a problemas presupuestarios que tenía el proceso de pesos y dimensiones del Mopt, y lo asumiría el Conavi, momento en que la institución, era

presidido por un Director Ejecutivo nombrado interinamente en el cargo, y por ello con precariedad laboral.

En la estructura del Conavi, en el 2011, se incorpora la Unidad Ejecutora del Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV 1) y posteriormente de la Unidad Ejecutora para el Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial en el 2013. Se crean unidades ejecutoras para atender proyectos estratégicos asociados a esos préstamos, debido a que la estructura institucional era muy rígida, y se requería de una estructura ágil, que no estuviera tan dependiente de la estructura ocupacional de la Dirección General de Servicio Civil, adicionalmente, se requería de varios profesionales para que atendieran los compromisos de los préstamos, los que no existían en el Conavi, por la escasez de personal, o porque no reunían el perfil adecuado.

Aunque se pretendía con la creación de nuevas plazas el establecimiento de un perfil adecuado para los retos que imponía los préstamos, esto no fue posible, debido a que la política estaba sujeta a una estructura ocupacional de la Dirección General de Servicio Civil, respaldada por la Autoridad Presupuestaria, de ahí, que entonces el nuevo personal, respondió a la estructura ocupacional de esa Dirección, lo que se considera un déficit de la política, en tanto no permite tener recursos humanos con un perfil adecuado, debidamente remunerado (Salom-Echeverría-M, 2017).

Ministerio de Obras Públicas y Transportes

En tanto en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, al igual, que había sucedido en las dos administraciones del Partido Unidad Social Cristiana, operaba con la misma estructura del “Estado Constructor”¹²⁷, las autoridades del ministerio no se encontraban interesadas en realizar ninguna reorganización integral del Ministerio, incluso seguía existiendo una robusta División de Obras Públicas, formada por una serie de direcciones y departamentos y una robusta División Administrativa, que soportaban antes de la creación del Conavi, en 1998, la construcción, conservación y mantenimiento de la red nacional, ahora, se volcaron a realizar lo mismo, en un menor grado, ya que no cuentan

¹²⁷ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

con presupuesto las obras cantonales, con la salvedad, que son responsabilidad de las municipalidades, a las que se le traslada directamente los ingresos que para tal efecto estableció la Ley 8114.

De tal forma el Mopt continuaba teniendo bodegas, maquinaria pesada, herramientas, planteles, con la correspondiente planilla, así, como una serie de oficinas a lo largo del territorio nacional.

Tabla .5.17.
Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Estado general de las unidades de maquinaria utilizadas por las direcciones regionales, según localización al 30 de mayo de 2006

	Activas	Desechadas	Predesecho	Reparación
San Isidro	26,32%	47,37%	5,26%	21,05%
Colima	27,27%	55,84%	4,55%	12,34%
Río Claro	20,75%	52,83%	3,77%	22,64%
Puntarenas	21,43%	50,00%	11,43%	17,14%
Parrita	11,11%	61,11%	0,00%	27,78%
Nicoya	11,76%	67,65%	8,82%	11,76%
Cartago	7,35%	78,68%	6,62%	7,35%
Turrialba	15,91%	61,36%	6,82%	15,91%
Alajuela	25,45%	58,18%	7,27%	9,09%
Grecia	66,67%	0,00%	0,00%	33,33%
Luisa	50,00%	0,00%	0,00%	50,00%
Naranjo	87,50%	0,00%	0,00%	12,50%
San Mateo	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%
San Ramón	17,31%	44,23%	13,46%	25,00%
San Carlos	32,65%	51,02%	2,04%	14,29%
Heredia	21,95%	56,10%	4,88%	17,07%
Sarapiquí	30,77%	38,46%	0,00%	30,77%
Liberia	16,98%	60,38%	0,00%	22,64%
Cañas	18,75%	34,38%	18,75%	28,13%
Limón	6,90%	72,41%	3,45%	17,24%
Guápiles	25,93%	55,56%	0,00%	18,52%
Siquirres	30,00%	50,00%	10,00%	10,00%

Fuente: Dirección de Equipo y Maquinaria del MOPT (2006) y Contraloría General de la República (2006).

Lo que es incongruente, con la política pública y la constitución del “Fondo Vial Nacional”, ya que los recursos asignados al Mopt, para mantener una planilla propia del Estado Constructor¹²⁸, se pueden utilizar para las obras viales.

Congruente con los intereses de la burocracia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que se negaba a reconocer al Conavi, como el ente ejecutor de la política, porque afectaba sus intereses de prestigio y posición salarial, bajo el esquema de la Dirección General de Servicio Civil, se había creado una Unidad Ejecutora del Complejo Sur (Costanera Sur), dependiendo del despacho de la Viceministra en la Administración Pacheco de la Espriella, que subsistió en la Administración Arias Sánchez y muere en la Administración Chinchilla Miranda.

En forma paralela al proceso de cierre de Unidad Ejecutora del Complejo Sur (Costanera Sur), la Viceministra López gestiona la creación la Unidad Ejecutora del Proyecto Bajos de Chilamate-Vuelta Kooper, dependiendo de su despacho. López que provenía de la burocracia del Mopt, es la misma Viceministra, que había gestionado que la Unidad Ejecutora del Complejo Sur (Costanera Sur), dependiera de su despacho. Ambas actuaciones son contrarias a la reorientación de la política, que establecía que el Conavi, es el actor ejecutor, y el Mopt, el ente rector.

En el 2008 también se creó mediante Decreto Ejecutivo 34624-MOPT el “Registro Vial de Costa Rica”, como parte de la Dirección de Planificación Sectorial, el mismo brinda características de las rutas cantonales y de las rutas nacionales, desde ese momento, se ha suministrado información sobre las rutas nacionales, a todas las instancias que requieren de la misma, incluyendo a Conavi.

Existe aquí un déficit de implementación a nivel de organización en tanto, la reorientación de la política, había desprovisto al Mopt de la ejecución de proyectos viales, ya que para eso se había creado el Conavi, sin embargo, asume ese Ministerio la

¹²⁸ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

ejecución de proyectos, momento en el que se encontraba cuestionada su rectoría en la política.

Mopt: Departamento de Adquisición de Bienes y Muebles

Uno de las causas del problema público que no habían sido consideradas en la formulación de la política pública, eran las expropiaciones, y por ello, del Mopt, continuó, con la misma estructura y funciones, en dicho campo, no realizándose ninguna articulación en la gestión entre el Mopt y el Conavi, ya que éste último, lo único que siguió realizando fue el pago correspondiente.

Las expropiaciones se encuentran a cargo de la Dirección de Asuntos Jurídicos del MOPT se encuentran los Departamentos de Adquisición de Bienes y Muebles, y el de Avalúos. Dichos departamentos en el segundo momento de la política, presentaron serias limitaciones en sus operaciones, en deterioro del desarrollo de la infraestructura de carreteras.

Las expropiaciones, son un obstáculo para que los proyectos viales nuevos se ejecuten en tiempo y por ello retrasan los mismos hasta años, como sucedió en un proyecto tan importante, como la Costanera Sur (Contraloría General de la República, 2007-B), o algunos no puedan iniciar o se detienen, como es el caso de la intersección de la Guacamaya, por una disputa legal, con la Soda D'Castro, por donde transitaban más de 75 mil vehículos al día. (Pardo, 2014), este proyecto requirió 31 expropiaciones.

Mopt: El Laboratorio de Materiales

En el Mopt siguió existiendo un Laboratorio de Materiales, totalmente desvinculado del control y la verificación de la calidad de los proyectos de obra vial, bajo responsabilidad del Consejo Nacional de Vialidad.

El Mopt y el Conavi, fueron incapaz de establecer relaciones de coordinación para que el ministerio brindará servicios al Conavi, a pesar que existía un vínculo común, en tanto el Presidente del Consejo de Administración es de conformidad con la reorientación de la política el Ministro de Obras Públicas y Transportes, de ahí, que dicho mecanismo de coordinación fue deficiente.

Mopt: Departamento de Puentes

Persiste una indefinición de las competencias entre el Conavi y el Mopt en materia de los puentes, en ambas instituciones no existe en materia de ejecución de obras viales, procedimientos debidamente establecidos (Contraloría General de la República, 2015)

El Mopt no ha asumido su rol de rector en materia de puentes, estableciendo la planeación de largo y mediano plazo, con las prioridades correspondientes.

Dada esa indefinición de funciones, en el periodo no existe un inventario del estado de los puentes en la red vial nacional.

La única programación que existe, son los programas operativos institucionales del Conavi, que establecen una cierta prioridad a muy corto plazo, y de conformidad a ello, se construyen, reconstruyen o reparan puentes, mediante procesos de contratación, que cuentan con la colaboración del Departamento de Puentes, que colabora con la definición del objeto contractual, y el estudio de las ofertas.

2.6.2. Madurez de procesos

Durante los primeras administraciones del Partido Unidad Social Cristiano, el Conavi se encontraba en el nivel inicial de la madurez del proceso, de conformidad con el Modelo de Capacidad y Madurez (CMM, por sus siglas en inglés), en el periodo 2006-2014, sube una escala, y se ubica en el segundo nivel, debido a que en el año 2007 siendo Karla González Carvajal, Ministra de Obras Públicas y Transportes y Presidenta del Consejo de Administración del Conavi, impulsa una serie de gestiones para constituir un grupo de profesionales en el Conavi, exclusivo, para el estudio de la organización y los procesos de esa institución.

El grupo de profesionales al final de la Administración Chinchilla Miranda (2006-2014), había elaborado cerca de 400 procedimientos sobre la gestión del Conavi, algunos de los que fueron mejorados, pero comenzaron a utilizarse con mayor atención a finales de esa Administración, no tanto, por interés de la alta gerencia, sino por la obligatoriedad que impuso la Contraloría General de la República, para que se cumplieran los mismos (Conavi, 2014).

Los procedimientos, establecieron ciertos mecanismos de coordinación interna, en la estructura del Conavi, el cumplimiento de los mismos, se asocian a la renovación de la planilla, ya que los funcionarios que habían migrado del Mopt, con viejos procedimientos se acogieron a la pensión, y fueron reemplazados por un grupo de profesionales ajenos al quehacer del Mopt (Conavi, 2014, Vásquez-Rodríguez, 2016).

De conformidad con el modelo de madurez de procesos, en el periodo el Conavi y el Mopt, se encuentran entre el nivel 2 y el nivel 3, en tanto existen algunos procesos y procedimientos levantados, no existen métricas, y son conocidos por algunos, existiendo un leve esfuerzo de mejoramiento de la gestión, lo que se ilustra en figura siguiente.

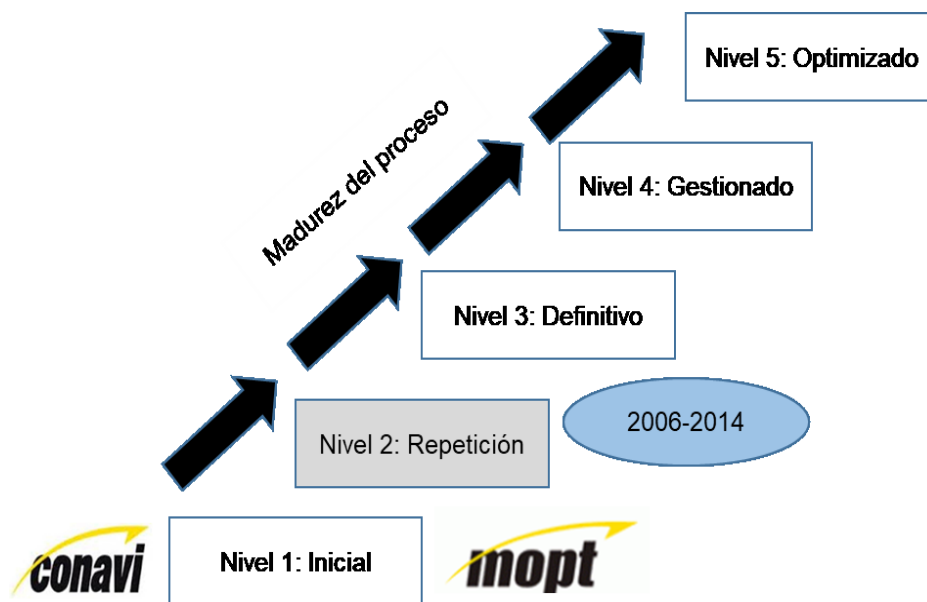


Figura.5.15. Conavi y Mopt, Madurez de los procesos y procedimientos, 2006-2014

2.6.3. Reglamentos

La reglamentación que había sido heredada del Mopt, se siguió utilizando en la gestión de los proyectos viales en el Conavi, a excepción del Manual de especificaciones generales para la construcción de carreteras, caminos y puentes, CR-2010, obligatorio en las diferentes fases de todas las obras viales, que sustituye al CR-77.

En el manual CR-2010, se indica que pronto estarán los siguientes manuales.

- i. DE-2010 “Manual de Diseños Estándares para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes”,
- ii. 3MC-2010 “Manual de Construcción para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes”, que sustituye al Manual MC-83.

Los anteriores manuales, vendría a sustituir los siguientes:

- i. Manual “Normas y Diseños para la Construcción de Carreteras” de 1956.
- ii. Manual de Construcción para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes”, MC-83, del año 1983.

Durante la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), no se oficializaron los manuales DE-2010 y 3MC-2010, por lo que se siguió con las versiones del año 1956 y 1983, antes mencionado.

La coordinación de los trabajos relacionados con el Manual de especificaciones generales para la construcción de carreteras, caminos y puentes, CR-2010, así, como los estudios técnicos correspondientes, fueron liderados técnicamente por el Lanamme, que tardó varios años en lograr su oficialización, por la incapacidad de los responsables del laboratorio de realizar procesos de concertación y coordinación, con otros actores, como el Mopt y el Conavi.

Esta misma incapacidad de concertación y de coordinación del Lanamme, es lo que ha impedido que los nuevos instrumentos, no fueron liderados y oficializados durante el periodo de estudio, y se siguió trabajando a nivel de obra vial con instrumentos que datan de más de 50 años.

Paulatinamente, el CR-2010 fue incorporándose en los carteles de los procesos de licitación de obra vial nacional, lo que ocurre a partir del año 2011, que el único documento, que logró el Lanamme, coordinar con las autoridades de la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014).

El Manual de Construcción para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes”, MC-83, del año 1983, que se utiliza para las obras viales en el Conavi, hace referencia a la autoridad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes como funcionario contratante, lo que no es aplicable a partir de la reorientación de la política

en 1998, asimismo hace referencia a una serie de mecanismos de coordinación entre direcciones del Mopt. Que no existen en el periodo de estudios, o que no intervienen desde hace varios años en la administración de proyectos viales.

2.6.4. Recursos Humanos

El atar la política pública al “régimen de servicio civil”, que es identificado como déficit de la política, tiene su impacto negativo en el político, en tanto en ese periodo, existe dificultad de contratación, incluso existe “fuga” de ingenieros hacia la empresa privada.

Una institucionalidad cuya columna vertebral es el Estatuto de Servicio Civil del año 1953, que regula en esencia a la Dirección General de Servicio Civil, incide negativamente en la política de la infraestructura vial nacional, como se indica a continuación.

Perfil, clasificación y valoración de los cargos de trabajo

La Dirección General de Servicio Civil, impone los criterios de reclutamiento, selección y valoración de los cargos de trabajo, relacionados con la política, en tanto es dicho actor que decide, finalmente sobre estos puestos, considerando o no el criterio y necesidades de las autoridades del Mopt y el Conavi.

Luego de más de diez años, en que se había reorientado la misma, la Dirección General de Servicio Civil mediante la resolución DG-067-2009 publicada en La Gaceta 73 aviso 06-SC del 16-04-2009, establece como especialidad la conservación vial.

Esta especialidad es aplicable a puestos que realizan actividades de dirección, planeación, organización, coordinación, control, supervisión y ejecución en los procesos de conservación vial relacionados con el control de pesos y dimensiones, mantenimiento y rehabilitación de carreteras, caminos vecinales y de penetración (Dirección General de Servicio Civil, 2009)

Diez años, tardó la Dirección General de Servicio Civil en establecer una especialidad para la conservación vial, sin que se pronunciara en áreas como construcción de vías, construcción de puentes, administración de contratos viales o contratación de obras viales.

Especialidades tan necesarias como hidrología, construcción de puentes, administración vial, entre otras, muchas veces, obtenidas por los profesionales en ingeniería civil, a nivel de postgrado, no existe.

De conformidad al manual de clases y al manual de especialidades de la Dirección General de Servicio Civil, no existe la necesidad de esos especialistas, y si el Mopt o el Conavi, requiere contratarlos, debe realizarlo a través de los procedimientos de dicha dirección, bajo una categoría salarial correspondiente, según el régimen a un profesional 3, que tiene como requisito básico tener grado de licenciatura en ingeniería civil, con cinco años de experiencia, en cualquier área de dicha ingeniería. De ahí, que, si el Conavi requiere un especialista en estructura de puentes, la Dirección General de Servicio Civil le recluta un profesional en ingeniería civil con las características apuntadas (licenciatura y cinco años de experiencia en cualquier área de la ingeniería civil).

Del estudio de las escalas salariales vigentes para todos las clases del régimen de servicio civil del Poder Ejecutivo, se desprende que es de interés de esa Dirección mantener una especie de equidad entre todos los profesionales, una especie de normalización, en que todos los profesionales deben a lo sumo tener el grado de licenciatura, ya que no existe requisitos de postgrado, y además todos deben tener el mismo salario, sin importar la especialidad del puesto, ni si es o no cotizado en el mercado, ya que no se comprenden estudios de valoración de puestos para especialidades.

Lo que provoca en la política pública, que no se pueda contar con el recurso humano con el perfil y remuneración adecuada, siendo esto un detonante de todas las otras deficiencias de la política pública.

Al estudiarse deficiencias encontradas con el área de puentes de la Red Vial Nacional, en el 2014, se determinó que existían problemas de competencias técnicas, es decir no se contaban con profesionales en puentes, lo que no permitía realizar contrataciones oportunas para solventar problemas en esa materia, ya que no se contaba con profesionales para determinar las especificaciones técnicas, el estudio de ofertas, la fiscalización de las contrataciones, ni tampoco existían profesionales que diseñarán o

colaborarán en el diseño de procedimientos relacionados con puentes (Contraloría General de la República, 2014).

Cargo de Director Ejecutivo

En el 2008 la empresa KPMG, que fue contratada por el Conavi, para que realizará el proceso de reclutamiento y selección del Director Ejecutivo, el que presentó dificultades por el nivel salarial del cargo, fijado por la Autoridad Presupuestaria, lo que llevó al Consejo de Administración del Conavi, a realizar gestiones ante esa Autoridad, para poder realizar un reclutamiento y selección de personal con el perfil idóneo para el cargo, sin embargo, dichas gestiones fueron infructuosas.

la Consultoría evidenció en su informe que en el proceso de reclutamiento encontraron como limitante para valorar más candidatos, el nivel de salario ofrecido por el CONAVI para este cargo; ya que la Dirección Ejecutiva es un puesto, que, por sus riesgos y perfil, requería de una mayor remuneración, de acuerdo con los niveles de mercado.

Producto de lo anterior, la Presidencia de este Consejo, gestiona ante la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, solicitud de revaloración a la remuneración prevista para el cargo de Director Ejecutivo de CONAVI y la equiparación salarial con otros cargos de igual envergadura; debiéndose tomar en cuenta los niveles de dificultad y responsabilidad que dicho cargo representa para la Institución y el país en general, al considerarse un cargo estratégico de apoyo a los planes de gobierno en lo que a infraestructura vial se refiere. Gestión que fue conocida en el seno de este Consejo de Administración.

Finalmente, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria se pronuncia indicando que actualmente se encuentra realizando una revisión de la valoración de todos los puestos de directores y subdirectores excluidos del Régimen de Servicio Civil, por lo que oportunamente se informará lo concerniente a la solicitud planteada.

Resulta claro entonces, que a pesar de los esfuerzos hechos por este Consejo a efectos de revalorar el nivel salarial del puesto del director ejecutivo – aspecto limitante en el proceso de reclutamiento – no se puede dilatar más el procedimiento y se debe proceder con el nombramiento y cumplir con la Contraloría General de la República. (Consejo de Administración del Conavi, 2008)

Dado la imposibilidad de la contratación del Director Ejecutivo con el perfil indicado, se nombra al Ing. Alejandro Molina Solís por 2 años y 6 meses, funcionario que había estado desempeñando el cargo en forma interina y que era parte de la nómina elaborado por la consultora, con las limitaciones indicadas. El nombramiento no se realiza en forma indefinida, en espera que, en la próxima Administración, el panorama salarial para el puesto cambie.

El ingeniero Molina, así como los demás directores que le siguieron, debieron afrontar procedimientos disciplinarios, y prácticamente todos de orden judicial, en los

tribunales, sin que, a la fecha, se haya concretado ninguna condenatoria, aspecto, que aunado, al bajo salario del cargo, alejó a posibles interesados en ocupar tal responsabilidad (Solís-Murillo, 2017).

En la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) el cargo de Director Ejecutivo, fue ocupado por cinco personas distintas, una de ellas, José Luis Salas, ocupó el cargo, con su puesto del ICE, en donde tenía una jefatura del nivel medio, cuyo salario era mayor al de unas de las cinco instituciones con mayor presupuesto para realizar compras públicas del Estado, como es el Conavi.

Entonces el Director Ejecutivo ocupó su cargo, bajo una condición de precariedad, como es el nombramiento interino, pese a que la reorientación de la política había establecido que el cargo debía ser llenado por concurso externo.

Jefaturas nombradas sin concurso

A lo sumo tres de las casi 60 jefaturas existentes en el Conavi, habían sido nombrada por concurso externo o concurso interno, sino que se utilizó la figura de la “reasignación”, que el régimen de servicio civil permitía, el que, para el caso de las jefaturas, consistía en que un funcionario asumiera el cargo de mando con su actual plaza, y luego de al menos seis meses de desempeñar ese cargo, su plaza era reasignada con el correspondiente salario, a una clase de puesto, acorde con la jefatura.

El mecanismo de la reasignación permitido en el régimen de servicio civil, no permitió ningún proceso de reclutamiento y selección, para escoger al mejor para el puesto, sino era simplemente el designado por un superior en la jerarquía del Conavi, muchas veces nombrado en cargo de jefatura por una designación de igual tipo.

La institucionalidad del régimen de servicio civil, además de no permitir, que se cuente con el recurso humano con el perfil y la remuneración adecuada, es propicio para que se realicen nombramiento a “dedo” sin “concurso”, mediante el mecanismo de la reasignación o del ascenso directo.

2.6.5. Aspectos Financieros

La Administración Arias Sánchez (2006-2010) inicio su primer año (2006) con un déficit fiscal menor al 1% del PIB, debido al crecimiento económico del país en los años 2007

y 2008, no existió déficit fiscal, sino superávit fiscal, pero el año 2110 que es el de transición entre dicha Administración y la Administración Chinchilla Miranda, presenta el mayor déficit fiscal del periodo, que representaba el 5.2% del PIB, similar con el que la Administración Chinchilla concluye su labor.

En la Administración Arias se aprobaría la Ley 8757 que le brinda un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por \$850.0000.000 (Ochocientos Cincuenta millones de dólares), cuyos ingresos estuvieron disponibles en la Administración Chinchilla, administrados por el Conavi, mediante la Unidad Ejecutora, que fue aprobada el 15 de marzo de 2011, mediante oficio DM-138-11 del Ministerio de Planificación y Política Económica.

En la Administración Arias Sánchez a finales del 2011 se realizó la línea de crédito 1804 con el Banco Centroamericano de Integración Económica por \$170.0000.000 (Ciento setenta millones de dólares), posteriormente a finales del 2010 se amplió por \$85.0000.000 (Ochenta y Cinco millones de dólares).

En la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), mediante la Ley 8844 del 3 de Setiembre de 2010 se aprobaría el Contrato Préstamos con la Corporación Andina de Fomento por \$60.0000.000 (Sesenta millones de dólares), mismo que se había gestionado al inicio de la Administración Arias Sánchez (2006-2010), posteriormente el 16 de abril de 2012, se firmaría el contrato de préstamo No.2880 con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por medio del que se pretendía desarrollar varias obras estratégicas para el país, con lo que el año 2013 el Conavi, tendría a su disposición \$340.0000.000 (Trescientos Cuarenta millones de dólares), con un plazo de hasta 15 años para pagarlos, con un periodo de gracia de 4 años, de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Creación del Conavi, N°.7798. La creación de la Unidad Ejecutora se oficializa hasta el 17 de junio de 2013, mediante el oficio DM-334-13, del Ministerio de Planificación y Política Económica.

Las obras viales financiadas con los préstamos del BID y del BCIE fueron administradas por el Conavi, en tanto el de Corporación Andina de Fomento, lo sería por el Mopt, por gestión de la Viceministra Lorena López.

En la Administración Arias Sánchez el Conavi inició en el 2006, con el presupuesto que había gestionado la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), por un monto de 38 mil millones de colones, concordante con las políticas de restricción del gasto público en los anteriores años, ese mismo año el presupuesto en forma extraordinaria fue aumentado en 17 mil millones de colones, para un monto total de 55 mil millones, el que fue ejecutado en un 89%.

A partir de la Administración Arias Sánchez, existe una rotura con el financiamiento de la obra vial nacional, pese a que la reorientación de la política data de 1998, estableciendo la misma un Fondo Vial Nacional autosostenible, dependiendo principalmente de los combustibles, en especial a partir del año 2001, con la Ley 8114, es hasta en esa Administración que se brinda los recursos financieros que la reorientación de la política había asignado, y se reforzaría ampliamente con los préstamos internacionales.

Como se puede observar en la Tabla.5.18, durante las administraciones del Partido Liberación Nacional, el financiamiento que se había pactado con la Ley 7798, en el 1998, que se había redefinido en 2001, con la Ley 8114, se respetaría.

Tabla .5.18.
Conavi. Presupuesto inicial y final, ingresos y ejecución, en millones de colones, 2006-2013

Año	Presupuesto		Ejecutado	
	Inicial	Final	Monto	Porcentaje
2006	38,021	55,007	48,993	89.07%
2007	77,818	104,392	83,866	80.34%
2008	131,154	131,154	111,153	84.75%
2009	176,792	176,792	166,422	94.13%
2010	138,942	406,121	240,472	59.21%
2011	128,201	236,324	155,422	65.77%
2012	225,474	256,626	172,581	67.25%
2013	267,015	295,743	176,600	59.71%

Fuente: Construcción propia a partir de datos de la Gerencia de Adquisición y Finanzas del Conavi.

2.7. El Programa de Conservación Vial

Considerando el ciclo del proyecto vial, según Figura.5.06 y Figura5.08., el programa de conservación vial, tiene lugar, cuando los proyectos superaron las fases de pre-inversión y de inversión, de conformidad con los procedimientos estudiados del momento de la política.

No existieron mecanismos de coordinación establecidas entre las unidades organizativas encargadas de las diferentes fases, de esta forma cuando una obra es concluida por la unidad organizativa dentro del Conavi, no existe el traspaso de la responsabilidad de la obra, hacia la unidad organizativa encargada de la conservación y mantenimiento vial, desde el mundo ingenieril, que sería la etapa de explotación de los servicios, desde la óptica de la calidad.

El Programa de Conservación Vial estuvo a cargo de la Dirección de Conservación Vial del Conavi, que, con la estructuración de finales de la Administración Arias Sánchez, en el 2008, se transformó en la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, conservando en esencia las responsabilidades, dividiendo a su vez dicha gerencia en direcciones regiones, seis en total, mismas que se dividían en zonas, totalizando 22 para todo el país.

De conformidad con la reorientación de la política, se contrataron empresas para que realizarán conservación mantenimiento vial en las 22 zonas del país, y otras empresas para que brindarán la supervisión de los contratos, del año 2009 al 2014, las principales contrataciones que estuvieron vigentes fueron las siguientes:

- i. Licitación Pública 2009LN-000003-0CV00 Conservación de la Red Vial Nacional pavimentada por líneas y precios unitarios. Del 1 de noviembre del 2011 al 30 de octubre del 2014.
- ii. Contratación Directa 2014CD-000140-0CV00 Conservación de la Red Vial Nacional pavimentada por líneas y precios unitarios. Contratación Directa autorizada por la CGR con dos ampliaciones, para los periodos noviembre 2014-octubre 2015, primera ampliación de noviembre 2015 a octubre 2016 y la última ampliación por nueve meses en el periodo enero 2017 a Setiembre 2017.

- iii. Licitación Pública 2014LN-000018-0CV00 MP-R Mantenimiento periódico y rehabilitación de la Red Vial Nacional pavimentada 4 años. 9 de las 10 líneas iniciaron el 24 de agosto 2016 hasta el 23 de agosto del 2020. La línea 3 correspondiente a las zonas 1-3 Los Santos, 1-7 Cartago y 1-8 Turrialba, inició labores a partir del 1° de marzo del 2017.
- iv. Licitación Pública 2014LN-000017-0CV00 MR-II Mant. Rutinario con maquinaria y equipo especializado 4 años, ha tenido diferentes fechas de inicio dependiendo de los procesos de adjudicación que se dieron para cada una de las 22 líneas, siendo que un alto número de líneas iniciaron en febrero del 2017 y a partir de ahí se han dado órdenes de inicio aisladas para el resto de las diferentes líneas, siendo las últimas dos líneas con firmeza de adjudicación y contrato, las líneas 21 Zona 6-1 San Carlos y 22 Zona 6-2 Los Chiles, cuyas órdenes de inicio se establecieron para los primeros días del mes de enero del año en curso.
- v. Licitación Pública 2014LN-000016-0CV00 MR-I Mantenimiento rutinario básico de la red vial nacional pavimentada 4 años. al igual que para el caso de la licitación anterior, este proceso de contratación ha sufrido una serie de atrasos en la adjudicación de las 22 líneas que se promovieron, lo que ha motivado que las órdenes de inicio de las mismas no se hayan dado de manera simultánea. Las primeras órdenes de inicio se establecieron para el mes de marzo 2017. Las últimas órdenes de inicio se establecieron para finales del año 2017. Aún quedan pendientes de adjudicación la línea 1 Zona 1-1 San José, 1-3 Los Santos, 1-5 Alajuela Norte, 1-6 San Ramón y 4-1 Pérez Zeledón.
- vi. Licitación Pública 2012LN-000003-0CV00 “Contratación de empresas consultoras como Administradores Viales para la conservación de la Red Vial Nacional para todo el país. 4 Años. Iniciaron el 1° de agosto del 2013 y finalizaron el 31 de julio del 2017. Posteriormente, al amparo del artículo 209 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, se firmaron 8 contratos adicionales derivados de la misma licitación, con inicio el 8 de agosto del 2017 y finalización el 7 de febrero del 2018.
- vii. Contratación Directa Autorizada por la CGR con Resolución DCA-2707 No. 2017CD-00068-0006000001 Contratación directa no concursada de empresas

consultoras para brindar servicios como Administradores Viales para la conservación de la Red Vial Nacional para todo el país. Plazo de ejecución 1 año del 13 de febrero 2018 al 12 de febrero 2019 o en el momento en que entren en ejecución los contratos que deriven de la Licitación Pública 2017LN-000004-000600001 Contratación de empresas consultoras para brindar los servicios como Administradores Viales para la conservación de la Red Vial Nacional para todo el país (4 años).

Es necesario indicar que los 22 contratos de conservación de vías y puentes, fueron supervisados directamente por otras empresas, que fueron transformándose de conformidad fue madurando la aplicación de dicha figura, ya que al inicio del periodo en mención, se contrataba a personas físicas en forma individual y se agrupaban en equipos de trabajo; luego ante cuestionamientos de la Caja Costarricense de Seguro Social sobre dicha figura, que incluso presentó sendas gestiones ante el Conavi, por no pago de las cuotas obrero patronales, en tanto esta última institución no los consideraba empleados, y la Caja sí. Luego a empresas privadas debidamente constituidas. Inicialmente se les denominó supervisores viales y luego organismos de inspección.

A su vez esos supervisores viales, eran supervisados por los directores regionales, que eran funcionarios de planta contratados por las normas del régimen de servicio civil (Estatuto de Servicio Civil). Un conflicto que ha existido es la brecha salarial entre el funcionario público y los ingenieros principales de los organismos de inspección, ya que estos muchas veces triplican el salario de los funcionarios públicos, principalmente del Director Regional de Conservación de Vías y Puentes (May-Cantillano, 2017).

Anualmente y trimestralmente el presupuesto destinado al programa de conservación de vías y puentes, fue distribuido entre las 22 zonas contratadas, siendo los administradores viales (luego organismos de inspección) y directores regionales encargados de la Administración de ese presupuesto.

La distribución presupuestaria, la realizaba el Director de Conservación de Vías y Puentes, que luego de la reestructuración del 2008, se denomina Gerente de Vías y Puentes, en conjunto con el Director Ejecutivo y el Consejo de Administración, imperando por supuesto el criterio de órgano superior jerárquico el Consejo de

Administración, conformado desde la dimensión de es “lo político”, ya que el nivel superior fue presionado por diputados, alcaldes y comunidades directamente, distribuyéndose entonces el presupuesto, con incidencia de esos actores.

No existe ningún sistema técnico para la asignación de recursos, por tanto, podemos afirmar, que el mismo, se realiza desde “lo político”, al ser el órgano que en última instancia decide el Consejo de Administración del Conavi.

La relación entre los actores públicos y privados en el programa de conservación de vías y puentes, lo podemos observar en la Figura.5.16, una empresa privada realiza la conservación de vías y puentes, otra empresa privada supervisa la ejecución de la anterior empresa, a su vez otra empresa privada hace la verificación de calidad de las obras viales, y finalmente, la asignación presupuestaria, e incluso la adjudicación de las empresas, cuando estas alcanzan montos de una licitación, es competencia del Consejo de Administración, en donde existe presencia, con voz y voto, de tres de los siete miembros del Consejo, que son de representación privada.

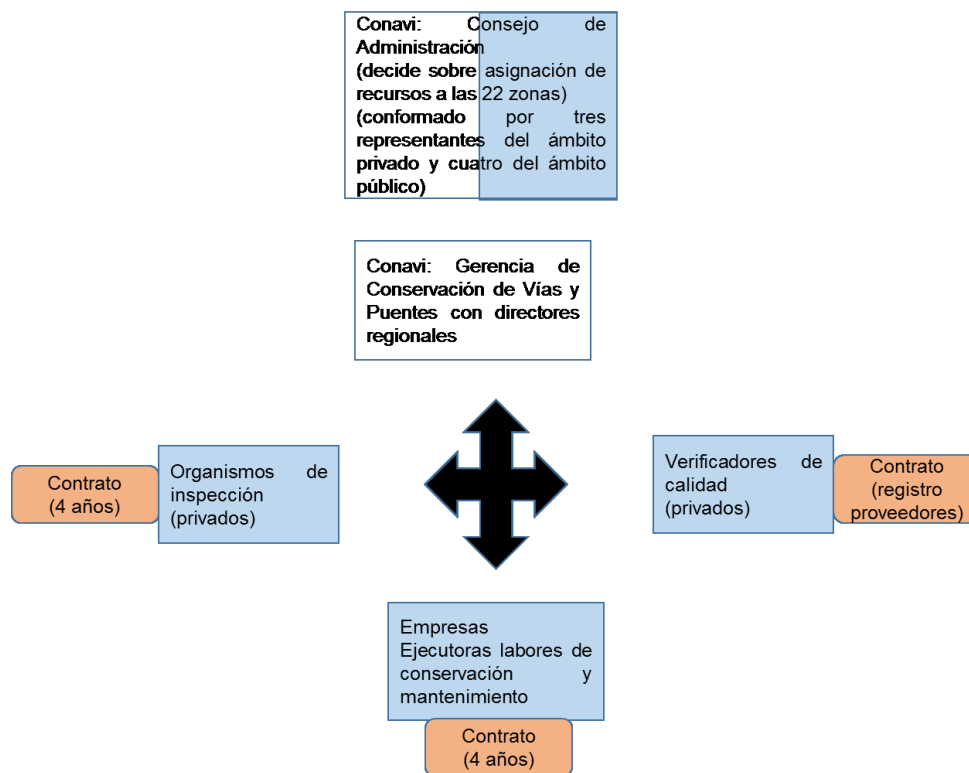


Figura.5.16. Programa de Conservación de Vías y Puentes: Relación entre los actores privados y los actores públicos, 2006-2014

Un práctica que existió en el periodo con respecto al Programa de Conservación de Vías y Puentes, fue su aumento presupuestario en el último trimestre de cada año, especialmente los dos últimos meses del año, cuya fuente presupuestaria era el Programa de Contratación de Vías y Puentes, ante la presentación constante de la subejecución de ese programa (Solís-Murillo, 2017), lo que se explica por la influencia de lo “político”, en tanto al incluirse obras que no se encuentran debidamente planificados, de conformidad al ciclo de vida del proyecto vial, el escaso presupuesto no se puede utilizar en forma adecuada.

Como puede observarse en la Tabla.5.19, el presupuesto final del Conavi dedicado al Programa de Conservación Vial, aumenta año tras año desde el 2006 y hasta el 2013, con excepción del año 2009, incluso en el primer año de la Administración Arias Sánchez (2006-2010), el presupuesto heredado de la Administración anterior, se le aumenta en un 50%.

Tabla.5.19.
Conavi. Presupuesto y ejecución presupuestaria del Programa de Conservación Vial, en millones de colones, 2006-2013

Año	Presupuesto		Ejecutado	
	Inicial	Final	Monto	Porcentaje
2006	12,912	25,078	22,496	89.70%
2007	36,172	57,861	54,998	95.05%
2008	43,390	58,095	57,501	98.98%
2009	57,289	80,068	75,110	93.91%
2010	47,529	82,706	53,325	64.48%
2011	63,804	88,623	74,875	84.49%
2012	77,996	104,279	93,809	89.96%
2013	72,798	118,252	91,462	77.34%

Fuente: Departamento de Formulación de presupuesto del Conavi

No existe un criterio técnico para distribuir el presupuesto entre las diferentes zonas del país, de ahí, que considerando que existe un Consejo de Administración en el Conavi “politizado”, un Ministro de Obras Públicas y Transportes que rota, mínimo tres veces

por administración, existe presiones de alcaldes y diputados, además que existen déficit en planificación, se considera que la asignación presupuestaria para cada zona está impregnada de “lo político”.

Al estudiar cada uno de los montos asignados por zona, podemos observar que hay zonas que no se les brinda conservación y mantenimiento periódico, así la zona 11 Puriscal, no se le brinda conservación y mantenimiento en el 2006, 2010, 2011, la Zona 4-1-Pérez Zeledón, no se le brinda atención en el año 2006, pero del año 2007 al 2013, es una zona muy beneficiada, existen otras zonas que se le brinda conservación y mantenimiento, uno años, y otros no, como es el caso de la Zona 2-4 Nicoya, o la Zona 3-2 Quepos, por otro lado las zonas que componen el gran área metropolitana como la Zona 1-1 San José, Zona 1-4 Alajuela y Zona 1-9 Heredia, se ven muy beneficiadas.

Del año 2006 al año 2013 la zonas que más se beneficiaron, fueron las siguientes la zona 1-1 San José, con un monto ligeramente superior a los ₡21.000.000.000,00 (Veinte y un mil millones de colones), la zona 1-4 Alajuela Centro por ₡18.000.000.000,00 (Diez y Ocho mil millones de colones), la zona 1-9 Heredia por casi ₡19.000.000.000,00 (Diez y nueve mil millones de colones), la zona 2-1 Libera por ₡14.000.000.000,00 (Catorce mil millones de colones), la zona 2-3 ₡13.000.000.000,00 (Trece mil millones de colones), la zona Santa Cruz por ₡13.000.000.000,00 (Trece mil millones de colones), la zona 2-4 Nicoya por ₡17.000.000.000,00 (Diez siete mil millones de colones), la zona 3-2 Quepos, por ₡14.000.000.000,00 (Catorce mil millones de colones), la zona 4-1 Pérez Zeledón ₡14.000.000.000,00 (Catorce mil millones de colones), la Zona 4-3 Brunca Sur por ₡16.000.000.000,00 (Diez y Seis mil millones de colones), la Zona 5-1 Guápiles ₡13.000.000.000,00 (Trece mil millones de colones), , Zona 5-2 Limón por ₡11.000.000.000,00 (Once mil millones de colones) y la Zona 6-1 San Carlos ₡11.000.000.000,00 (Once mil millones de colones).

Tabla.5.20.

Conavi. Montos de los contratos periódicos del Programa de Conservación de Vías y Puentes, 2006-2013¹²⁹

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
País y Zona	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Monto	%
otros							21,03 9	34.03%	21,91 0	49.38%		0.00%	583	0.68%	650	0.78%
País Conservación Vial Relastreo Red Vial Nac Lastre	186	1.06%	2,560	5.38%	2,234	4.61%	0	0.00%		0.00%		0.00%	3,658	4.29%	8,525	10.21%
País Mantenimiento de Puentes Red Nacional	34	0.20%	89	0.19%	59	0.12%	0	0.00%		0.00%		0.00%	515	0.60%	59	0.07%
País Obras varias, peaje, atención, emergencia, finiquito	1,563	8.94%	2,120	4.46%	5,365	11.08%	12,56 5	20.32%	12,38 7	27.92%	28,76 6	44.44%	15,16 0	17.80%	3,717	4.45%
País Sello Grietas Juntas en Pavimento Concreto	50	0.29%	150	0.32%	0	0.00%	0	0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%
País Suministro Colocación Mezcla Asfáltica Nacional	160	0.92%	7	0.01%	0	0.00%	0	0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%
Región 1 Zona 1 Central San José	1,428	8.17%	2,910	6.12%	2,101	4.34%	2,105	3.40%	719	1.62%	2,400	3.71%	3,530	4.14%	6,704	8.03%
Región 1 Zona 2 Central Puriscal	0	0.00%	1,076	2.26%	1,678	3.47%	0	0.00%		0.00%		0.00%	1,313	1.54%	2,202	2.64%
Región 1 Zona 3 Central Los Santos	0	0.00%	3,152	6.63%	1,379	2.85%	0	0.00%		0.00%	1,658	2.56%	1,683	1.98%	2,212	2.65%
Región 1 Zona 4 Central Alajuela	1,466	8.39%	2,346	4.93%	2,835	5.86%	2,344	3.79%	752	1.69%	1,972	3.05%	3,274	3.84%	3,075	3.68%
Región 1 Zona 5 Central Alajuela Norte	0	0.00%	1,930	4.06%	1,606	3.32%	1,065	1.72%		0.00%	2,475	3.82%	3,189	3.74%	2,955	3.54%
Región 1 Zona 6 Central San Ramón	0	0.00%	1,729	3.64%	877	1.81%	0	0.00%		0.00%	1,002	1.55%	2,176	2.55%	3,012	3.61%
Región 1 Zona 7 Central Cartago	1,224	7.00%	1,977	4.16%	1,757	3.63%	1,205	1.95%	751	1.69%	1,508	2.33%	2,785	3.27%	2,633	3.15%
Región 1 Zona 8 Central Turrialba	0	0.00%	1,795	3.78%	1,348	2.78%	1,327	2.15%		0.00%	1,232	1.90%	2,349	2.76%	2,973	3.56%

¹²⁹ No incluye la totalidad del Programa de Conservación Vial, sino únicamente los referentes a los contrataos de conservación periódica.

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
País y Zona	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Monto	%
Región 1 Zona 9 Central Heredia	565	3.23%	1,809	3.81%	2,092	4.32%	1,042	1.69%		0.00%	1,775	2.74%	6,284	7.38%	5,365	6.43%
Región 2 Zona 0 Chorotega	2,045	11.70%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%
Región 2 Zona 1 Chorotega Liberia	488	2.79%	2,683	5.64%	2,481	5.12%	2,938	4.75%	738	1.66%		0.00%	2,488	2.92%	2,374	2.84%
Región 2 Zona 2 Chorotega Cañas	87	0.50%	2,069	4.35%	1,608	3.32%	0	0.00%		0.00%	1,407	2.17%		0.00%		0.00%
Región 2 Zona 2 Chorotega Cañas Mantenimiento Rehabilitación R36 Sección Cruce Tenorio Upala	852	4.87%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%		0.00%		0.00%	1,524	1.79%		0.00%
Región 2 Zona 2 Chorotega Cañas Ruta 142	0	0.00%	12	0.03%	0	0.00%	1,127	1.82%		0.00%		0.00%			2,689	3.22%
Región 2 Zona 3 Chorotega Santa Cruz	16	0.09%	2,298	4.83%	2,417	4.99%	0	0.00%	1,446	3.26%	2,000	3.09%	2,965	3.48%	1,955	2.34%
Región 2 Zona 3 Chorotega Santa Cruz Conservación Vial Belén Villareal	29	0.17%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%		0.00%						0.00%
Región 2 Zona 4 Chorotega Nicoya	143	0.82%	1,706	3.59%	1,686	3.48%	2,721	4.40%	723	1.63%	1,605	2.48%	3,702	4.35%	5,236	6.27%
Región 2 Zona 4 Chorotega Nicoya Samara	0	0.00%	8	0.02%	0	0.00%	0	0.00%	743	1.67%				0.00%		0.00%
Región 3 Zona 0 Pacífico Central	767	4.39%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%
Región 3 Zona 1 Pacífico Central Puntarenas Conservación Vial Chacarita Rincón	77	0.44%	1,458	3.07%	1,721	3.55%	1,228	1.99%		0.00%	1,365	2.11%	1,636	1.92%	2,444	2.93%
Región 3 Zona 1 Pacífico Central Puntarenas Conservación Vial Atenas San Mateo Orotina Puntarenas Caldera	145	0.83%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%		0.00%				0.00%		

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
País y Zona	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Monto	%
Región 3 Zona 2 Pacifico Central Quepos	0	0.00%	1,411	2.97%	1,544	3.19%	0	0.00%	813	1.83%	2,599	4.02%	4,442	5.22%	3,258	3.90%
Región 4 Zona 0 Región Brunca	1,635	9.35%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%
Región 4 Zona 1 Brunca Pérez Zeledón	0	0.00%	2,382	5.01%	2,894	5.98%	1,480	2.39%	766	1.73%	2,039	3.15%	1,765	2.07%	2,846	3.41%
Región 4 Zona 2 Brunca Buenos Aires	0	0.00%	1,543	3.25%	1,533	3.17%	1,141	1.85%		0.00%	3,502	5.41%	4,711	5.53%	4,135	4.95%
Región 4 Zona 3 Brunca Sur Conservación Vial Ruta Nacional 2 Paso Canoas	510	2.92%		4.15%		4.19%		1.95%		1.65%	1,851	2.86%	5,670	6.66%	2,578	3.09%
Región 4 Zona 3 Brunca Sur Conservación Vial San Vito Ciudad Neilly	25	0.14%	115	0.24%	0	0.00%	0	0.00%		0.00%						0.00%
Región 5 Zona 0 Huetar Atlántica	506	2.89%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%
Región 5 Zona 1 Huetar Atlántica Guápiles	0	0.00%	2,079	4.37%	1,523	3.15%	0	0.00%	884	1.99%	2,650	4.09%	2,847	3.34%	3,763	4.51%
Región 5 Zona 2 Huetar Atlántica Limón	0	0.00%	365	0.77%	2,704	5.58%	1,656	2.68%		0.00%	1,563	2.41%	2,471	2.90%	2,461	2.95%
Región 6 Zona 0 Huetar Norte	830	4.75%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%
Región 6 Zona 1 Huetar Norte San Carlos	0	0.00%	1,240	2.61%	1,163	2.40%	988	1.60%	1,003	2.26%	1,357	2.10%	2,112	2.48%	3,259	3.90%
Región 6 Zona 2 Huetar Norte Los Chiles-Guatuso Mantenimiento Rehabilitación R4 Sección Guatuso Upala	167	0.95%		3.80%		3.69%		1.97%		0.00%		0.00%	2,344	2.75%		2.86%
			1,806		1,785		1,216								2,386	

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
País y Zona	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Mont o	%	Monto	%
Región 6 Zona 2 Huetar Norte Los Chiles-Guatuso Ruta 4 S Rafael Guatuso-San José Upala (trabajos finales)	1,242	7.10%	0	0.00%	0	0.00%	2,424	3.92%		0.00%		0.00%				0.00%
Región 6 Zona 2 Huetar Norte Los Chiles-Guatuso Tenorio-Upala	1,242	7.10%	745	1.57%	0	0.00%	1,015	1.64%		0.00%		0.00%		0.00%		0.00%
	17,481	1	47,541	1	48,417	1	61,829	1	44,366	1	64,726	1	85,176	1	83,466	1

Fuente: Construcción propia a partir de datos del Conavi y la Contraloría General de la República.

En la Administración Arias Sánchez (2006-2010) tuvieron que destinarse recursos en el área de conservación y mantenimiento vial a cubrir la destrucción vial, que había ocurrido producto del denominado “Terremoto de la Cinchona”.

Los denominados eventos por imprevisibilidad deben atenderse en forma inmediata, ya que son aquellos que impiden la transitabilidad por las vías nacionales, producto de eventos naturales, como puede observarse en la Tabla.5.21 la totalidad de la atención de estos eventos fluctuaron entre el 2010 y 2014, entre casi 4.7 mil millones de colones y los casi 14 millones de colones, los fondos, fueron para atender especialmente los efectos de la Tormenta Tropical Nicoles en el 2010, problemas diversos en el Caribe en el 2011, el Terremoto Sámara en el 2012,

Tabla.5.21.
Programa de Conservación Vial, eventos imprevisibles, 2010-2014

Totales	Gastado	Total Año
I Trim. 2010	₡ 97,348,177.03	
II Trim. 2010	₡ 350,287,860.96	
III Trim. 2010	₡ 405,153,020.58	
IV Trim. 2010	₡ 3,888,292,069.23	₡ 4,741,081,127.80
I Trim. 2011	₡ 5,607,559,758.42	
II Trim. 2011	₡ 2,592,274,157.25	
III Trim. 2011	₡ 2,688,121,281.96	
IV Trim. 2011	₡ 3,066,157,607.72	₡ 13,954,112,805.35
I Trim. 2012	₡ 2,067,311,627.68	
II Trim. 2012	₡ 1,315,772,776.87	
III Trim. 2012	₡ 1,344,210,101.47	
IV Trim. 2012	₡ 1,865,628,825.21	₡ 6,592,923,331.23
I Trim. 2013	₡ 524,088,005.74	
II Trim. 2013	₡ 168,614,135.11	
III Trim. 2013	₡ 461,842,979.26	
IV Trim. 2013	₡ 2,342,531,224.59	₡ 3,497,076,344.70

Totales	Gastado	Total Año
I Trim. 2014	₡ 3,157,844,385.62	
II Trim. 2014	₡ 1,778,865,952.70	
III Trim. 2014	₡ 1,537,511,909.10	
IV Trim. 2014	₡ 2,722,301,661.90	₡ 9,196,523,909.33

Fuente: Gerencia de Conservación de Vías y Puentes

Materia de puentes

No existe una programación de mediano o largo plazo para la conservación y el mantenimiento de los puentes, producto de la inexistencia de un Sistema de Administración de Puentes, que tenga como base un inventario del estado de los mismos en el territorio nacional, por ello, se realizan intervenciones en el corto plazo, atendiendo las necesidades que la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, considere oportunas

La carencia de un sistema de administración de estructuras de puentes debido a la existencia de un conflicto de administración de estructuras de puentes, así como la inexistencia de un inventario actualizado y completo de esas estructuras, le impide a ese Consejo tener un control sobre la condición o estado en que se encuentran las estructuras viales a su cargo e impide garantizar la seguridad de los usuarios de las carreteras nacionales; proteger la inversión patrimonial; determinar el monto de los recursos necesarios para la conservación y rehabilitación de las obras; garantizar la continuidad y la calidad del servicio y optimizar la aplicación de los recursos públicos (Contraloría General de la República, 2015, pág.37)

Lo anterior indefinición ha hecho que, en materia de conservación y mantenimiento de puentes, se haya tenido que hacer uso de los denominados puentes modulares tipo “Bailey”.

En la Administración Arias Sánchez (2006-2014) los puentes modelares que requirió el Conavi, fueron “prestados” por el Mopt, ante la incapacidad del Consejo, de realizar una adecuada programación en la utilización de esos puentes, lo que se trató de solventar en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) mediante la adquisición de puentes por parte del Conavi, proceso que después de tres años, no se ha podido llevar a cabo, principalmente por la incapacidad técnica, en esa materia, de los profesionales del Conavi.

Considerando las múltiples discusiones técnico-legales con los distintos oferentes de puentes modulares, me permito solicitar a ese Consejo de Administración, tomar el acuerdo de que, para futuras contrataciones de ese órgano colegiado que involucren adquisición de

puentes modulares, sea la Dirección de Puentes del Mopt la responsable de definir los requisitos técnicos mínimos a solicitar en los carteles de licitación, así como de valorar las ofertas desde el punto de vista técnico, esto con el propósito de atender el asunto en la unidad técnica con el mayor nivel de preparación específica, acordando los plazos de respuesta, permitiendo, además, el manejo en el sentido absolutamente técnico/Lo anterior por cuanto en ocasiones las unidades técnicas de Conavi han modificado Términos de Referencia o vertido informes técnicos recurridos que luego devienen en complicados procesos administrativos, no pudiendo adquirirse los tan necesitadas estructuras de puentes modulares lanzables” (Castro-Fernández, P. citado por la Contraloría General de la República, 2014, pág.6).

Entonces el Conavi, no contó con profesionales en puentes en el periodo, debido a la incapacidad de la Dirección General de Servicio Civil, de reclutar y seleccionar esos profesionales. Sin los profesionales idóneos, no es posible, ni siquiera definir, en un proceso de contratación, aspectos técnicos modulares, además de elaborar los procesos y procedimientos en la materia, de los que el Conavi carecía (Contraloría General de la República, 2014).

Es necesario acortar que existe también, como lo habíamos indicado anteriormente, un mercado con tendencia al monopolio, de la construcción de puentes, denominado por Codocsa, con fuerte relación y presencia en el Consejo de Administración, a través del representante de la UCCAEP en el Consejo de Administración del Conavi. Codocsa ha sido adjudicada en prácticamente todos los contratos de puentes en el periodo de estudio, en forma individual o en consorcio con la empresa Productos de Concreto.

Entonces tenemos puentes descuidados por el Consejo de Administración, un monopolio en la construcción, y no existiendo un esfuerzo de ese Consejo para romper ese monopolio nacional, o al menos atraer contratistas del extranjero. El mercado de la construcción de puentes es necesario desarrollarlo, abrir la competencia, con el propósito de tener varias empresas realizando la construcción al mismo tiempo.

2.8. El Programa de Construcción Vial

En la Administración Arias Sánchez (2006-2010) se impulsa el programa de Construcción Vial, el que es seguido en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014). De conformidad con la Dirección Ejecutiva y la Dirección de Planificación Institucional en razón del XX Aniversario del Conavi, celebrado en mayo de 2018, los proyectos viales del

Programa Construcción Vial, de mayor relevancia, financiados mediante la ley 8114¹³⁰ y los préstamos internacionales, del 2007 al 2014, fueron los siguientes:

Año 2007

- Construcción de la Ruta Nacional N° 758, Sección Los Chiles – Las Tablillas.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 209, Sección Palmichal – Chirracá.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 606, Sección Interamericana – Guácimal y N° 620, Sección Santa Elena – Monteverde (trabajos finales).
- Mantenimiento para rehabilitación de la Ruta Nacional N° 6, sección cruce Tenorio – Upala.
- Instalación de 10 puentes metálicos.
- Puentes peatonales en Los Geranios, Hacienda Vieja, Villas de Ayarco, Hospital Cima.

Año 2008

- Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 209, Sección Palmichal – Chirracá.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 160, Sección Puerto Carrillo – Estrada – Lajas.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 160, Sección Veintisiete de Abril – Paraíso.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 245, Sección Rincón Puerto Jiménez.
- Construcción de la carretera a San Carlos, Sección Sifón – La Abundancia.
- Contratación Directa Autorizada por la CGR, Ruta Nacional N° 606, Secciones Carretera Interamericana – Los Ángeles y Los Ángeles – Guácimal.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional 336, sección La Legua – Monterrey – San Andrés, San Antonio de León Cortés
- Mejoramiento de la Ruta Nacional 925, sección Tilarán – Líbano
- Mejoramiento de la Ruta Nacional 613, sección Sabalito – Las Mellizas
- Construcción del Puente sobre el Río Balsa.
- Puentes incluidos dentro del proyecto Radial Cartago-Paraíso: sobre los ríos Blaquillo, Barquero y San Nicolás, todos sobre la Ruta Nacional No.102.

¹³⁰ Estos fueron los proyectos que promocionó el Conavi, como más significativos por año, en razón de la Celebración del XX Aniversario de Creación del Conavi, en el 2018.

- Reforzamiento de la dovela del puente sobre el Río Virilla en la Ruta Nacional No.32.
- Conclusión de la construcción del Paso a desnivel en San Sebastián.
- Radial San Vicente de Moravia-San Isidro de Coronado.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional No.10, Sección Paraíso-Cartago
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 211, Sección San Francisco – La Colina
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 215, Sección Zapote – San Francisco
- Mejoramiento (ampliación) de la Ruta Nacional N°167, Sección Librería Universal – Ministerio de Agricultura y Ganadería

Año 2009

- Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 160, Sección Puerto Carrillo – Estrada – Lajas.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 160, Sección Veintisiete de Abril – Paraíso.
- Mantenimiento de la Ruta Nacional N° 245, Sección Rincón Puerto Jiménez.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 606, sección Carretera Interamericana - Los Ángeles y Los Ángeles – Guácimal.
- Construcción de la carretera a San Carlos, Sección Sifón – La Abundancia.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N°336, sección La Legua – Monterrey – San Andrés - San Antonio de León Cortés.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N°925, sección Tilarán – Líbano.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N°613, sección Sabalito – Las Mellizas.
- Conclusión de los trabajos finales de Mejoramiento de la Ruta Nacional N°313, La Fila – Monterrey – La Legua, sección Monterrey – La Legua.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N°249, sección La Teresa Ticabán.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N°117, sección Los Ángeles-San Miguel de Santo Domingo.
- Puentes sobre los ríos Jiménez (Ruta Nacional N°248), la Suerte (Ruta Nacional N°247), y Caño Grande (Ruta Nacional N°140).
- Finalización de los proyectos Veintisiete de Abril – Paraíso y Puerto Carrillo – Estrada – Lajas.

- Finalización de la construcción de los puentes sobre el Río Perico y el río Grande en la entrada a Nicoya en la Ruta Nacional N° 150 y sobre los ríos Balsa, Blanquillo, Barquero, Nicolás, Tiribí, proyectos ubicados en las rutas nacionales N°739, N°102 y N°211.
- Conclusión de la construcción del puente sobre la Quebrada Samas en la Ruta Nacional N°160.
- Instalación de siete puentes tipo Bailey, actividad que coordina la Dirección de Conservación Vial, estos puentes se colocaron sobre el Río El Ángel, con ocasión del terremoto del 8 de enero, dos en Matina, dos en Palmitas; Puerto Lindo, uno en Bribri (Chiroles) y uno en San Rafael de Guatuso.

Año 2010

- Proyecto Concesionado San José - Caldera, Radial Alterna Escazú. (inversión CONAVI).
- Mejoramiento Ruta Nacional N°313 La Fila Monterrey La Legua. Sección Monterrey.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 204, Sección Intersección Ruta Nacional N° 215 - Intersección Ruta Nacional N° 211 (Zapote - San Francisco de Dos Ríos).
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 102, Sección San Vicente Moravia - San Isidro de Coronado.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional N° 10, Sección Paraíso – Cartago.
- Mejoramiento de las rutas nacionales No 116 y 504, Sección Los Ángeles-San Miguel de Santo Domingo.
- Diseño y construcción de las Obras de estabilización de talud sobre la Ruta Nacional No110, Sección: Carretera de Circunvalación (Ruta Nacional No 39)-Alajuelita.
- Diseño, Construcción y Señalamiento (Topics) Intel.
- Diseño, Construcción y Señalamiento (Topics) en la intersección La Arrocería.
- Puente sobre el Río Tigre, en el proyecto de mejoramiento de la Ruta Nacional No. 245, sección: Rincón - Puerto Jiménez.
- Puente sobre el Río Caño Grande, Ruta Nacional N° 140, sección: Aguas Zarcas – Venecia.

- Puente sobre el Río Ipís, Ruta Nacional No. 102, Sección San Vicente de Moravia-San Isidro de Coronado.
- Puente de la Quebrada en Estación 342+960. RN N°2, Sección Río Claro – Corredores.

Conclusión de la construcción de 8 puentes:

- Puente sobre Quebrada La Fortuna Ruta Nacional N° 2 sección Río Claro - La Fortuna.
- Puente sobre el Río Barrigones, en el proyecto de mejoramiento de la Ruta Nacional No. 245, sección: Rincón-Puerto Jiménez.
- Puente sobre la Quebrada Sabala, en el proyecto de mejoramiento de la Ruta Nacional No. 245, sección: Rincón-Puerto Jiménez.
- Puente sobre el Río Agujas, en el proyecto de mejoramiento de la Ruta Nacional No. 245, sección: Rincón-Puerto Jiménez.
- Puente sobre la Quebrada Ignacia, en el proyecto de mejoramiento de la Ruta Nacional No. 245, sección: Rincón-Puerto Jiménez.
- Puente No.1, estación 13+750, ruta nacional No.249, sección: La Teresa-Ticabán.
- Puente No.2, estación 13+950, ruta nacional No.249, sección: La Teresa-Ticabán.
- Colocación de cinco puentes modulares: puente sobre el Río Blanco, Bagaces, Guanacaste, Ruta Nacional No 165, puente sobre el Río Quebrada la Cangreja, Tibás, San José, Ruta Nacional No5, puente sobre el Río Pocosol, los Chiles, Alajuela, Ruta Nacional No 752, puente sobre el Río San José, Río Frío, Heredia, Ruta Nacional No 229, puente sobre el Río San Pedro, Puntarenas, Puntarenas, Ruta Nacional No 623.

Año 2011

- Nueva carretera a San Carlos, Sección Sifón-La Abundancia
- Mejoramiento de la Ruta Nacional No. 34, Sección Esterillo-Loma.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional No. 245, sección: Rincón-Puerto Jiménez.
- Mejoramiento Ruta Nacional N° 336, Sección Monterrey - San Andrés - San Antonio de León Cortés.

- Mejoramiento de la Ruta Nacional No. 21, Secciones: Quebrada San Pedro - Quebrada Tronconal y Jicaral – Lepanto.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional No. 3, Sección San Fco - San Joaquín de Flores-Río Segundo.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional No. 613, sección Sabalito - Las Mellizas.

Conclusión de la construcción de 15 puentes:

- Puente sobre el Río Burío, Ruta Nacional No. 3, Sección: San Francisco de Heredia - Alajuela.
- Puente sobre el Río Ipís, Ruta Nacional No.102, Sección: San Vicente de Moravia-San Isidro de Coronado.
- Puente de la Quebrada en Estación 342+960. Ruta Nacional N° 2, Sección: Río Claro – Corredores.
- Puente sobre Río Caño Grande, Ruta Nacional N° 140, sección: Aguas Zarcas – Venecia.
- Puente sobre el Río Tigre, en el proyecto de mejoramiento de la Ruta Nacional No. 245, sección: Rincón-Puerto Jiménez.
- Puente sobre el Río Conte, en el proyecto de mejoramiento de la Ruta Nacional 245, sección Rincón -Puerto Jiménez.
- Construcción del puente sobre el Río Rincón, en el proyecto de mejoramiento en la Ruta Nacional No 245, sección: Rincón-Puerto Jiménez.
- Construcción del puente sobre el Río Colorado. Ruta Nacional No 710.
- Puente sobre el Río La Suerte, Ruta Nacional 247, Sección Palmitas-Puerto Lindo.
- Puente sobre el Río Aranjuez. Ruta Nacional No 1
- Diseño y Construcción del Puente sobre el Río Jiménez, Ruta Nacional N°248, sección Río Jiménez - Villa Franca.
- Diseño y Construcción del Puente sobre Quebrada Conejo, Ruta Nacional N°1, comunidad María Jesús.
- Diseño y Construcción del Puente sobre el Río San Isidro. Ruta Nacional No 2, Sección San Isidro-Río Convento.
- Diseño y Construcción del Puente sobre la Quebrada Turín, Ruta Nacional N°606.

- Diseño y Construcción del Puente sobre la Quebrada Tornos, Ruta Nacional N°606.
- Diseño y Construcción del Puente sobre Quebrada Conejo, Ruta Nacional N°1, comunidad María Jesús.

Año 2012:

- Nueva carretera a San Carlos, Sección Sifón La Abundancia
- Mejoramiento de la Ruta Nacional No. 34, Sección Esterillo-Loma 11
- Mejoramiento de la Ruta Nacional No. 245, sección: Rincón-Puerto Jiménez
- Mejoramiento Ruta Nacional N° 336, Monterrey - San Andrés - San Antonio de León Cortés, Sección: Monterrey - San Andrés-San Antonio.
- Mejoramiento de la Ruta Nacional No. 613, sección Sabalito - Las Mellizas
- Mejoramiento de la Ruta Nacional No. 21, Secciones: Quebrada San Pedro - Quebrada Tronconal y Jicaral – Lepanto
- Mejoramiento de la Ruta Nacional No. 3, Sección San Fco - San Joaquín de Flores-Río Segundo

Conclusión de la construcción de 12 puentes:

- Construcción del Puente sobre el Río Barranca. Nueva Carretera a San Carlos.
- Construcción del Puente sobre el Río Tapesco Nueva Carretera a San Carlos.
- Construcción del Puente sobre el Río Quebrada Arenas Nueva Carretera a San Carlos.
- Construcción del Puente sobre el Río Quebrada Seca Nueva Carretera a San Carlos.
- Construcción del Puente sobre el Río Ron Nueva Carretera a San Carlos.
- Construcción del Puente sobre el Río Abangares. Ruta Nacional No 1.
- Construcción del Puente sobre el Río Nuevo. Ruta Nacional No 2.
- Construcción del Puente sobre el Río Azufrado. Ruta Nacional No 1.
- Construcción del Puente sobre el Río Moracia en la Ruta Nacional No 906.
- Construcción del Puente sobre la Quebrada Sergio en la Ruta Nacional No 915.
- Construcción del Puente sobre el Río Torres en la Ruta Nacional No. 218.
- Construcción del Puente sobre Río Tarcóles, en la Ruta Nacional No.137.

- Colocación de diez puentes modulares: Puente sobre el Río Sixaola Ruta Nacional No. 36, Puente sobre el Río Bijagual, Ruta Nacional No 301, Puente sobre el Río Bajo Pacuare, Ruta Nacional No 414, Puente Río Virilla Barrio El Socorro (Ruta de Travesía), Puente sobre la represa Cachí, Ruta Nacional No 224, Puente sobre el Río Bajo La Paz, Ruta Nacional No 705, Puente sobre el Río Sardinal, Ruta Nacional No 606, Puente sobre el Río Lagarto, Ruta Nacional No 1, Puente sobre la Quebrada El Armado, Ruta Nacional No 150, Puente sobre el Río Montaña, Ruta Nacional No 160.

Año 2013

- Nueva carretera a San Carlos, Sección Sifón-La Abundancia
- Mejoramiento de la Ruta Nacional No. 613, sección Sabalito - Las Mellizas
- Mejoramiento de la Ruta Nacional No. 21, Secciones: Quebrada San Pedro - Quebrada Tronconal y Jicaral - Lepanto
- Mejoramiento de la Ruta Nacional No. 3, Sección San Francisco - San Joaquín de Flores-Río Segundo
- Mejoramiento de la Ruta Nacional No.152, Sección: Veintisiete de Abril - Villa Real
- Mejoramiento del sistema de drenaje y de la superficie de ruedo de la Ruta Nacional No.606, sección: Guacimal- Santa Elena

Conclusión de la construcción de 15 puentes

- Puente sobre el Río Lepanto, en el proyecto de mejoramiento de la Ruta Nacional No. 21, sección Jicaral – Lepanto
- Sustitución del puente sobre el Río Nacaome, en la Ruta Nacional No. 18.
- Sustitución del puente sobre el Río Pueblo Viejo, en Ruta Nacional No. 18.
- Sustitución del puente menor sobre el Canal Serenito, en la Ruta Nacional No. 805, sección Batán - Matina.
- Sustitución del puente menor sobre el Quebrada Lyon, en la Ruta Nacional No. 805, sección Batán - Matina.

- Diseño y Construcción del Puente sobre el Río San Isidro. Ruta Nacional No 2, Sección San Isidro - Río Convento.
- Diseño y Construcción del Puente sobre el Río Jilguero. Ruta Nacional No 2, San Isidro de Pérez Zeledón
- Rehabilitación y construcción del Puente sobre el Río Puerto Nuevo, sobre la Ruta Nacional No. 2
- Puente sobre el Río Torres, en el proyecto de rehabilitación de puentes, en particular en la Ruta Nacional No.218
- Diseño y construcción del puente sobre el Río Reventado, Ruta Nacional No. 236, sección Taras – Cartago
- Diseño y Construcción del Puente sobre la Quebrada Seca, Ruta Nacional No. 126, Barba de Heredia
- Rehabilitación y construcción del puente sobre el Río Chirripó: en la Ruta Nacional No. 4.
- Rehabilitación y construcción del puente sobre el Río Sucio: en la Ruta Nacional No. 32
- Puente sobre la Quebrada San Cristóbal en la Ruta Nacional No. 35 sección Sifón-La Abundancia
- Rehabilitación y Construcción del Puente sobre el Río Aranjuez en la Ruta Nacional.

Todos los proyectos anteriores, fueron realizados mediante una fuerte inversión desde el 2006 y 2013, como puede observarse en la Tabla.5.22, el presupuesto del 2007 es prácticamente el doble que el presupuesto de 2006, sin embargo, el primero pudo ejecutarse en un 95.94%, en cambio el del 2007, apenas en un 60.75. %, pero para el año 2008, la ejecución presupuestaría había mejorado al 84.32%, y el monto del presupuesto del 2008, se habría duplicado con respecto al monto del 2007.

La peor ejecución presupuestaria la tuvo el Conavi, en el año 2010 ya que únicamente pudo ejecutar el 23.01% del presupuesto, y en el año 2012 y 2013 la ejecución estaría cerca del 50%, de ahí, que se demuestra la incapacidad de gestión de la institución para ser uso de los recursos.

Tabla.5.22.
Conavi. Presupuesto y ejecución presupuestaria del Programa de Construcción Vial,
en millones de colones, 2006-2013

Año	Presupuesto		Ejecutado	
	Inicial	Final	Monto	%
2006	17,913	21,949	21,057	95.94%
2007	34,174	37,997	23,083	60.75%
2008	61,564	55,637	46,915	84.32%
2009	82,149	88,193	86,217	97.76%
2010	83,785	314,533	72,360	23.01%
2011	55,898	90,908	73,964	81.36%
2012	138,487	142,018	71,078	50.05%
2013	152,015	168,153	78,174	46.49%

Fuente: Construcción propia a partir de datos de la Dirección de Planificación Institucional del Conavi.

De conformidad con el estudio del listado anterior, el Conavi, prosigue con la práctica de establecer proyectos por secciones (fragmentos) de una ruta de la red vial nacional, en lugar de realizar “megaproyectos” o al menos proyectos por rutas, lo que no es atractivo para el constructor extranjero, que podría ofrecer mejores precios y una mayor calidad, pero esas son las condiciones, para que los empresarios nacionales, tengan acceso a las contrataciones viales (Calderón-Villalobos,2017, Vásquez-Rodríguez, 2017).

Materia de puentes

El Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) estimó la inversión de la construcción de puentes de la red vial nacional en \$167.0000.000,00 (Ciento Sesenta y Siete Millones de Dólares), en el periodo 2011-2014 el Conavi presupuesto un 36.67% de ese monto, y ejecutó el 19.66% de ese monto, lo que se considera producto de la no coordinación entre el Mopt y el Lanamme, a la inexistencia de un Sistema de Administración de Puentes, a inventario del estado de los puente en el

periodo, a la escasez de normativa técnica, a la inexistencia de procedimientos en el Conavi, y la desactualización de los mismos en el Mopt (Contraloría General de la República, 2015).

Tanto el Mopt y el Conavi, han sido incapaces de aprovechar la asesoría que brindó la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (Jica) que, a principios de la Administración Arias Sánchez, había desarrollado un Sistema de Administración de Estructuras de Puentes (SAEP).

Por otra parte, el Lanamme no ha coordinado efectivamente para el apoyo requerido para un inventario de puentes que ocupa la Administración, en tanto, mantiene su propia agenda (Loria-Salazar, G, 2013, Castro-Fernández, P, 2013)

2.8.1. Expropiaciones

En el periodo, varias obras fueron detenidas o no avanzaron oportunamente debido a las expropiaciones, y algunas de ellas, fueron paralizadas, debido a que no se había resuelto oportunamente el trámite de expropiaciones.

José Alfredo Sánchez, vicepresidente de la constructora Meco, en el 2013, manifestaba, sobre la problemática “No hay una sola obra pública en el país que no tenga de por medio un tema de expropiaciones”, dijo firma que participa en muchas licitaciones públicas.” (Sánchez, citado por Soto-Morales, 2013, sin número),

En el 2013, el proyecto de ampliación de la Autopista General Cañas, tenía ocho años de paralizada, a la espera de concluir el trámite de expropiaciones, el mejoramiento de la Interamericana Norte se tuvo que iniciar en el tramo Cañas-Liberia, porque aún falta expropiar áreas entre Barranca y Limonal, en la circunvalación norte aún no se terminan las expropiaciones y en el proyecto de Vuelta de Kopper (Sarapiquí) recientemente después de varios años se habían concluido las expropiaciones, en la nueva vía a San Carlos entre Sifón y La Abundancia había trámites pendientes.

En el Área Metropolitana, una muestra de los problemas de atraso, lo constituye el proyecto a desnivel de Paso Ancho, en que se realizaron 31 expropiaciones, teniendo un impacto mediato la expropiación de la “Soda D’Castro” con derecho comercial a favor de Luis Diego Casto Brenes, local comercial fundado en 1995, proceso de expropiación, que una vez agotada la vía administrativa, prosiguió en las instancias contenciosas administrativas (Expediente 14-167-1028-CA).

Dicho proceso de expropiación tenía detenido el proyecto vial, al final de la Administración Chinchilla Miranda.

Los atrasos por expropiaciones, se dan principalmente, por lo siguiente:

- i. La no aceptación del avalúo administrativo, por parte del dueño: Esto implica un proceso largo, en donde el propietario acude a todas las instancias judiciales, incluso a la Sala Constitucional.
- ii. La falta de localización de los propietarios: Debe notificarse para poder proseguir con el proceso, si no debe realizarse mediante publicaciones.
- iii. Fallecimiento del expropiado: Se tiene que notificar al sucesorio y si no hay, se debe identificar entonces quiénes van a ser los beneficiarios, para comenzar el proceso y notificar. Los beneficiados también pueden acudir a la vía judicial, en caso de desacuerdo.

2.9. Cumplimiento del acuerdo de financiamiento de la política

A diferencia de las dos administraciones del PUSC, la Administración Arias Sánchez (2006-2010) y la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) respetó el financiamiento que había otorgado la Ley 8114 al Fondo Vial Nacional, y durante esas dos administraciones el impuesto específico fue girado al Conavi, adicionalmente se gestionaron y obtuvieron préstamos para el financiamiento de obras estratégicas, como fueron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por \$850.0000.000 (Ochocientos Cincuenta millones de dólares) (la Ley 8757), la línea de crédito 1804 con el Banco Centroamericano de Integración Económica por \$170.0000.000 (Ciento setenta millones de dólares), que se amplió por \$85.0000.000 (Ochenta y Cinco millones de dólares), el préstamo con la Corporación Andina de Fomento por \$60.0000.000 (Sesenta millones de dólares) (Ley 8844) , el contrato de préstamo No.2880 con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por \$340.0000.000 (Trescientos Cuarenta millones de dólares).

2.10. La evaluación de la política

Como se comentó anteriormente, la formulación de la política, presenta entre sus deficiencias, no considerar indicadores de evaluación de la política, ante dicha carencia, a partir de la competencia brindada por la ley N°8114 el Lanamme estableció parámetros de evaluación de la red vial nacional, desde una perspectiva ingenieril, que resultan insuficientes, si los comparamos con los parámetros de los modelos de la obra vial nacional, México y Español, al que se ha hecho referencia.

La evaluación de la red vial nacional, se realiza únicamente para la que se encuentra asfaltada, no para la rastreada, que representa un 33% de la totalidad de la red, este aspecto se hace explícito en los informes del Lanamme, pero en la difusión que se les da a los mismos, por medios de comunicación masiva, o utilizados en los discursos políticos de los diputados en el periodo de estudio, es un aspecto que pasa desapercibido.

Consideramos pertinente, a la luz de la teoría de la calidad, considerar aspectos que nos reflejen la satisfacción o no, del cliente-ciudadano¹³¹, de los servicios de la red vial nacional, en tanto, existe en el periodo un clamor de insatisfacción d la ciudadanía, expresado a través de las redes sociales, mediante los medios de comunicación masiva, y por iniciativas como el cierre del ente ejecutor de la política el Conavi.

Desde la perspectiva del cliente-ciudadano, debido a que tiene una incidencia directa, es estudiar si las demandas del servicio de movilidad por la red vial nacional, en buenas condiciones y en un corto plazo se han satisfecho.

Para lo anterior consideramos la demanda de los servicios de traslado por las carreteras, expresado por la población, los turistas y los vehículos que transitan por la red vial nacional.

Como lo habíamos indicado, en la Tabla.5.12, entre el 2006 y el 2014, la flota vehicular creció vertiginosamente, pasando de 729.487 vehículos en el 2006 a 1.258.183 vehículos en el 2014, lo que significa un aumento del 55%, la población a su vez creció en un 10%

¹³¹ En los estudios posteriores al 2015 se incorpora en los estudios de Lanamme encuestas de satisfacción de la red vial nacional.

(pasa de 4.326.061 a 4.773.119 habitantes) y el ingreso de turistas en un 46% (pasa de 1.725.261 a 4.773.119 turistas). Lo que refleja un crecimiento arrollador de los servicios de tránsito en la red vial nacional.

La oferta de la red vial nacional, expresado en kilómetros, creció en un 3.5%, al pasar de 7.502 kilómetros a 7.771 kilómetros, lo que significa que, en el 2006, teníamos 97 vehículos por cada kilómetro de carretera y en 2014 tenemos casi 160 vehículos por kilómetro de carretera, a su vez en el 2006 teníamos 577 habitantes, y 230 ingresos de turistas por cada kilómetro de carretera y en el 2014, aumento a 614 habitantes y 325 turistas por cada kilómetro.

Si comparamos vehículos con personas, teníamos en 2006 un vehículo por cada 5,93 habitantes y 2,36 turistas que ingresaban, y en el 2014 por cada vehículo tenemos 3,179 habitantes y 2 turistas.

Los habitantes y los turistas tienen hoy más vehículos a su disposición, por prácticamente la misma cantidad de kilómetros de red vial nacional, lo que se traduce en congestiónamiento vial, y largas horas para desplazarse de un lugar a otro, lo que afecta la cotidianidad de la ciudadano, y la instancia del turista en el país, lo que se traduce en una insatisfacción del cliente-ciudadano, que no logra que el Estado le brinde la posibilidad de trasladarse sin congestiónamientos de un lugar a otro, y el turista, debe pasar más tiempo entre presas, disminuyendo así, sus visitas a otros lugares, disminuyendo así su gasto en el país en la adquisición de servicios y bienes, con un efecto multiplicador negativo en la economía.

Entonces tenemos en un primer momento, una demanda creciente e insatisfecha de las necesidades de transitar por la red vial nacional en un corto plazo, lo que no lo permite los problemas de congestiónamiento vial, expresado a través de los parámetros indicados, que no comprenden la red vial en lastre, únicamente la asfaltada.

Al usuario de la red vial nacional, le interesa trasladarse con su vehículo por esa red, con un grado de confort, por ello, las grietas, huecos o cualquier aspecto en la superficie, que no permita ese traslado placentero, es percibido como una deficiencia.

Para valorar lo anterior, es necesario tomar en consideración estudios realizados por el Lanamme, especialmente los relacionados con el IRI¹³² y el Coeficiente de Rozamiento GRIP

Capacidad funcional

La capacidad funcional de las vías es medida mediante los valores del índice de regularidad internacional (IRI).

El Índice de Regularidad Internacional (IRI) es uno de los indicadores más importantes de la calidad de una carretera. Se puede interpretar como la regularidad de una vía, es decir, que tanta desviación tiene la superficie de un camino a partir de un plano perfecto, de esta forma una carretera perfectamente plana tiene un valor de IRI de 0, hasta llegar a valores que representan carreteras sumamente irregulares con valores superiores a 3. (Lanamme, 2014, pág.15)

Como puede observarse en la Tabla.5.23, ha existido un deterioro del IRI entre el 2006 y el 2013, la capacidad funcional ha disminuido, ya que en el 2006 la red vial nacional el 32.1% presentaba una capacidad funcional buena, pero para el 2013, solo el 2.8% de la red vial nacional presenta una capacidad funcional buena, para ese año un poco más del 64% presenta una capacidad deficiente o muy deficiente, en cambio en 2006 lo eran poco más del 34% de la red.

Tabla.5.23.
IRI obtenidas para la Red Vial Nacional, 2004, 2006 y 2013, en porcentajes

Tipo de Deflexiones	2004	2006	2013
Muy buena	0	0	0
Buena (IRI menor a 3)	32.06	32.1	2.8%
Regular (IRI entre 3 y 5)	33.95	32.6	32.5%
Deficiente (IRI Mayor a 5)	33.98	32.7	43.4%
Muy deficiente	0	2.5	21.2%
Total	98.99	99.9	99.9
kilómetros	4084.3	4395.1	5264.5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanamme.

Entonces debemos considerar en los resultados deficientes de la red vial nacional, además de una demanda no satisfecha de servicios, que produce largas horas de duración

¹³² Índice de Regularidad Internacional (IRI): El índice de estado estandarizado internacionalmente, denominado IRI (Internacional Roughness Index) permite cuantificar la regularidad o rugosidad de una carretera y se define como la suma de las irregularidades de la superficie por unidad una de longitud, lo que es percibido por el usuario como el confort de marcha. Sin embargo, el aspecto más importante de la regularidad superficial es que se relaciona directamente con los costos de operación del vehículo que circula por dicha carretera, dado que afecta su consumo de combustible y sus costos de mantenimiento (Lanamme, 2014, pág.8)

del desplazamiento de un lugar a otro, los de un IRI deficiente o muy deficiente, es decir no existe confort para el desplazarse por las carreteras, abrumadoramente congestionadas.

Resistencia al deslizamiento

La evaluación de la resistencia al deslizamiento, la inicia el Lanamme en el 2009, de ahí, que no hay información anterior a ese año, dicha evaluación solo puede realizarse en pavimentos con bajos niveles de deterioro superficial, de ahí, que en el 2009 se estudian 2.327.81 kilómetros, que era el pavimento que tenía esa condición, y por la misma razón, en el 2013 solo se estudia el 1918,2 km de la red vial nacional.

En la seguridad vial un aspecto importante

es el nivel de agarre o rozamiento que experimenta la llanta del vehículo con la carretera. A mayor nivel de rozamiento, mayor es la fuerza que trata de oponerse al deslizamiento del vehículo, lo cual es necesario por ejemplo cuando el conductor debe tomar una curva a una velocidad moderada en carreteras principales o rotondas, o cuando debe realizar una frenada de emergencia. Por otro lado, pavimentos con nivel de rozamiento bajo brindan condiciones inseguras para los usuarios, siendo el derrape o pérdida del control del vehículo la causa común de accidentes en rutas que presentan esta condición. Como se deriva de lo anterior, mantener un valor mínimo de rozamiento de la superficie es vital para conservar las condiciones de servicio y seguridad normales de una vía. Varios países cuentan con estudios que relacionan los bajos niveles de rozamiento de un tramo vial con índices más elevados de ocurrencia de accidentes; lo cual indica que se deben mejorar los niveles de rozamiento para reducir la cantidad de accidentes y los gastos asociados con estos. (Lanamme, 2009, pág.10)

Los resultados del GRIP, como se puede observar en la Tabla.5.24 muestran para el año 2013 un 16,1% de la Red Vial en condiciones de muy deslizante ante la presencia de humedad, un 30,6% en condición deslizante, un 52,4% en condición poco deslizante y un 0,87% en buena condición, lo que presenta una cierta mejoría al realizar la comparación con el 2009, ya que ese año el 44.1% de las carreteras nacionales presentaban un nivel muy deslizante ante la presencia de humedad, y un 30.1% tenían un regular.

Tabla.5.24.
GRIP obtenidas para la Red Vial Nacional, 2009 y 2013, en porcentajes

	2009	2013
	Porcentaje	Porcentaje
Muy bueno (no deslizante)	3,2%	0.87%
Bueno (poco deslizante)	22,7%	52.37%
Regular (Deslizante)	30.1%	30.62%
Malo (muy deslizante)	44,1%	16.14%
Total		100%
	2.327.81	1.918.24

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanamme.

En el tema de la seguridad, tenemos un aspecto de mejoría importante, pero insuficiente, ya que poco más de la mitad de la red, se puede considerar que se encuentra buena o muy buena, a partir de ese índice.

Capacidad estructural de la red

La capacidad estructural de la Red Vial Nacional, es aquella capacidad que tienen las carreteras de resistir las cargas de los vehículos sin fallar (Lanamme, 2014), y es mediada a través de la Deflectometría FWD¹³³

Al comparar el periodo 2006 y 2013, podemos apreciar que ha existido una mejoría sustancial, ya que el 87.9% de la red vial presenta una alta capacidad resistencia estructural, la que era de apenas un 11.6% en el 2006 y un 13.63% en el 2004, como puede apreciarse en la Tabla.5.25.

¹³³ Deflectómetro de Impacto: El deflectómetro de impacto es un equipo de alta tecnología que mide el hundimiento o deflexión instantánea que experimenta el pavimento en un punto, debido al golpe de un peso lanzado desde un mecanismo diseñado específicamente con este propósito, de tal manera que produzca una fuerza de reacción en el pavimento de 40 KN (566 Mpa). Esta carga cae sobre un plato circular cuya área de contacto es similar a la de una llanta de vehículo; las deflexiones obtenidas son registradas por 9 sensores, el primero directamente en el plato de carga, y los demás dispuestos en un arreglo lineal con una longitud máxima de 180 centímetros (Lanamme, 2014, pág.8)

Tabla.5.25.
Deflexiones FWD obtenidas para la Red Vial Nacional, 2004, 2006 y 2013, en porcentajes

Tipo de Deflexiones	Resistencia capacidad estructural	2004	2006	2013
Bajas (Rango de deflexión menor a 0.25)	Alta	13.63	11.6%	87.9%
Moderadas(Rango entre 0.25 y 0.45)	Media	22.06	21.9%	5.1%
Altas (Rango 0.45 y 0.70)	Baja	29.49	29.9%	4.5%
Muy altas (Mayor a 70)	Muy baja	34.82	33.9%	2.%
Total		100%	100%	100%
Kilómetros		4.081,3	4.338,4	5.028.34

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanamme.

En el 2006, muy parecido al 2004, se tenía cerca del 62% de red vial con una resistencia baja o muy baja, lo que cambia entonces totalmente en el 2014, cuando se identifica 6.5% de la totalidad de la red, con ese nivel.

Este parámetro nos indica, que tenemos una gran mejoría en el periodo de estudio, en cuanto a la resistencia estructural de la carretera, que se puede traducir, para el usuario, en menos puntos de reparación de la vía, y obstáculos para ello, que dificultan el tránsito.

En síntesis, los indicadores mencionados, nos arrojan una deficiencia de la red vial en general, por una demanda del servicio de la red vial, insatisfecha, problemas de comodidad para el desplazamiento, problemas de seguridad al transitar, que, aunque existe una mejoría, según el índice GRIP, es necesario mejorar en el 50%, arrojando el FWD, es decir la resistencia estructural de la carretera, el único elemento, que un alto grado de mejoría. La red vial nacional sigue siendo entonces deficiente, en el periodo 2006-2014, como lo había sido en las décadas anteriores.

Hacia el capítulo siguiente

Si bien a lo largo de los capítulos 4 y 5, se ha llegado a una serie de conclusiones sobre el déficit de formulación y el déficit de implementación de la política, que inciden en el problema público de la deficiente red vial nacional, realizaremos conclusiones integrales y generales, en el próximo capítulo, con nuestras recomendaciones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

En 1985, la red vial de Costa Rica, que había crecido vertiginosamente en los anteriores 35 años, se había convertido en un orgullo nacional, ya que, en esa época, por cada kilómetro cuadrado de territorio; existía 0.69 kilómetros lineales de carretera que en su mayoría se encontraban en buen estado. Dicha densidad convertía al país en líder en la penetración de su territorio, incluso a nivel superior al de Brasil y de México, además, por cada kilómetro de carretera, circulaban seis vehículos, por lo que se podía transitar holgadamente.

En los siguientes 15 años, dicha red vial se convertiría en vergüenza nacional, ya que, si bien conservaría el liderazgo en densidad en Latinoamérica, la penetración a todo el territorio nacional era difícil, ya que, por ausencia de una oportuna conservación y mantenimiento de las carreteras de lastre y asfalto, muchas de ellas habían desaparecido. El tránsito se dificultaba enormemente en todo el país, por el mal estado general de las vías, ya que únicamente el 10 % de la red vial nacional se encontraba en buen estado.

En el transcurso de 15 años, el país no había sido capaz de conservar y mantener en buen estado su mayor activo público en términos económicos, del que se había sentido orgulloso, y que a la vez, les había permitido una movilidad eficiente a sus habitantes.

Formulación de la política

El nuevo estilo nacional de desarrollo, inaugurado en la Administración Monge Álvarez (1982-1986), orientado hacia la integración del país al mercado mundial, bajo el liderazgo del mercado, la reconstitución del Estado y la reivindicación de la Sociedad Civil, exigía que la red vial nacional garantizara un mecanismo de impulso al desarrollo económico, o al menos del acompañamiento del mismo, pero lejos de cumplir ese propósito, se constituía en ese momento, en un verdadero obstáculo para dicho desarrollo. Contradictoriamente, las

medidas de restricción del gasto público, impulsadas a partir de dicha administración y en las siguientes, en su esfuerzo por contener el gasto público y menguar el protagonismo del Estado, se constituyeron en una de las principales causas del deterioro de la red vial nacional, ya que la inversión en la misma, hasta finales de los años 90, se había disminuido entre un tercio y dos tercios cada año, con respecto a 1985.

Para darle solución al problema público de la deficiente red vial nacional, tardíamente, en los últimos meses de la Administración Figueres Olsen (1994-1998), el Poder Ejecutivo remitió un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa, denominado “Ley de Creación del Consejo Nacional de Conservación Vial”, para reorientar la política de infraestructura vial nacional, pero únicamente en su fase de conservación y mantenimiento vial, limitando la construcción de la obra nueva.

El proyecto de ley, se encontraba fundamentado en estudios técnicos, especialmente los de Louis Berger Internacional, referidos únicamente a la deficiente conservación y mantenimiento de la red vial, omitiendo la obra nueva, justificando como las causas de ese problema público, según dicha consultora, las siguientes:

- I. Excesiva regulación por parte de los organismos públicos. Existía una serie de normativa en los entes burocráticos, que impedía actuar oportunamente. Además de las leyes de la República, relacionadas con la gestión del presupuesto, las compras públicas y la contratación de personal, había sido emitida otra gran normativa interna en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, responsable de la red vial nacional, conjuntamente con otros entes como la Dirección General de Servicio Civil, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación y Política Económica.
- II. Como ampliación del punto anterior, la excesiva participación de organismos controladores, establecían como requisito la autorización de una serie de entes públicos para realizar gestiones relacionadas con la obra vial (Mideplan, en materia de planes y organización; de la Dirección General de Servicio Civil en recursos humanos; el Ministerio de Hacienda en regulación de aspectos relacionados con el presupuesto, la Contraloría General de la República, relacionadas con aprobaciones de contrataciones)

- III. Recursos financieros insuficientes, cada vez más menguados, los cuales, entre 1985 a 1995, llegaron a alcanzar entre un tercio y dos tercios menos de lo que se asignaba en 1985, a la red vial nacional.
- IV. Gestión deficiente del ente responsable de la red vial nacional, que era el Mopt, la cual era materializada en la concentración en la toma de decisiones, inadecuados sistemas de control interno, inexistencia de procesos de calidad, planificación y formulación presupuestaria deficiente, lentitud de los procesos, ausencia de sistemas informáticos integrados y responsabilidad desagregada en la ejecución de proyectos.
- V. Rígida gestión de recursos humanos por normativa, que no permitía seleccionar, reclutar y retener a los funcionarios claves.
- VI. Deficiente relación entre las autoridades y los usuarios de la red vial nacional.
- VII. La injerencia política, especialmente de diputados, para la determinación de las prioridades, en cuanto a proyectos viales se refiere.

Esa conceptualización del problema público, realizada por la consultora, fue deficiente, en tanto que no consideró como causas complementarias las siguientes:

- i. Influencia de otras decisiones políticas, como el cierre del ferrocarril, y su impacto en el traslado de la carga de ese medio a las carreteras con las consiguientes consecuencias negativas.
- ii. La ausencia de un sistema de control y verificación de la calidad.
- iii. Requerimientos del nuevo estilo nacional de desarrollo.

Al estudiarse el proyecto de ley en la Asamblea Legislativa, un grupo de diputados liderados por Rodolfo Méndez Mata del PUSC, en esa época figura preponderante en ese partido, en conjunto con diputados del Partido Liberación Nacional y de otras fracciones, llegan a una serie de acuerdos, para modificar el proyecto original que había sido enviado por el Poder Ejecutivo. Por ello el alcance del proyecto-ley se modificó, presentándose un texto sustitutivo denominado "Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad".

El nuevo proyecto de ley presentado por Méndez Mata, rescata algunos elementos del primer proyecto de ley, e incorpora otros elementos, que no se encontraban en el primero, como fue ampliar la reorientación de la política de obra vial nacional, a las obras nuevas y

al mejoramiento de las ya existentes. Para ello se restringen las mismas, únicamente a la red vial nacional, excluyendo la red local, pero conservando la amplia participación que tendría la gestión privada en la política, con fondos específicos, que constituirían el “Fondo Vial Nacional”.

El primer proyecto de ley, tenía un mayor grado de armonía con el nuevo estilo nacional de desarrollo, que el segundo proyecto, en tanto si bien ambos proyectos disponían que se contratarían empresas privadas para la realización de obras nuevas por concurso público, lo que sería realizado por un ente adscrito al Mopt. Este ente sería administrado por un Consejo de Administración, que tendría entre sus miembros a tres representantes de los empresarios organizados, constituyéndose un “Fondo Vial Nacional”, beneficiado con impuestos específicos. El segundo proyecto seguía amarrando la política a las restricciones del gasto público, al régimen de servicio civil y a controles previos en los procesos de contratación, lo que significaba que los operadores de la política quedaban sujetos al control de la Autoridad Presupuestaria, Mideplan y la Dirección General de Servicio Civil, lo mismo que a la participación previa de la Contraloría General de la República. Este enjambre normativo y participación de actores contralores, había sido identificado como causa evidente del problema público, que quedaría sin solucionar, pese a ser del conocimiento de los diputados de ese entonces.

Las otras causas del problema público, que no habían sido consideradas técnica ni políticamente, serían la verificación y control de calidad, y la posible transversalidad de otras políticas, a las que no se les daría solución, en el proyecto de Ley que finalmente fue aprobado.

El segundo proyecto legislativo, al incluir la obra nueva, fue omiso en considerar causas claves de la ejecución oportuna de dichas obras, como son el problema de las expropiaciones, de la relocalización de servicios públicos y una serie de permisos relacionados con la protección ambiental, brindados por varias instituciones. En el periodo de estudio, se observa cómo esos tres factores, atrasaron considerablemente proyectos viales por muchos años. Estos elementos, tampoco fueron considerados por los señores diputados del momento.

Los diputados de la Asamblea Legislativa, incluyeron la obra nueva y el mejoramiento de la obra vial nacional, con propósitos político electorales, en tanto es el nuevo puente, la nueva carretera y la ampliación de la red, la que es utilizada por los políticos de turno, en el poder o en campañas electorales, para atraer votos. Este aspecto se convertiría en un elemento de enganche para realizar alianzas o ser un medio por el que se demuestra el poder.

En el periodo de estudio, se observa una serie de ritos y símbolos que existen alrededor de la obra nueva, como son las placas de inauguración, poner un nombre a una ruta o un puente. Incluso en la segunda Administración Arias Sánchez, se colocaban placas y se realizaban discursos, sin la conclusión efectiva de las obras, como fue el caso de la ruta 27, que es inaugurada en enero de 2010, dos semanas antes de las elecciones presidenciales. En esta ocasión, como parte de los ritos, se cortaron cintas y se realizaron sendos discursos, es también el caso del puente sobre la Autopista General Cañas, que comunica a Intel con el Aeropuerto Juan Santamaría, inaugurado por Figueres Olsen en 1998, unos días antes de la conclusión de su administración.

En el periodo de estudio, se observa, cómo los diputados y alcaldes, realizan gestiones ante las autoridades responsables de la política de infraestructura vial nacional, para la construcción de carreteras, puentes o mejoramiento de las obras existentes.

La obra vial estuvo presente en los programas de los partidos políticos, especialmente a partir del año 2005, así, como el discurso de toma del poder, que se realizó el 8 de mayo de inicio, de cada una de las cuatro administraciones, que cubre el estudio, pero con mayor fuerza en el discurso del 08 de mayo de 2006 de Oscar Arias Sánchez.

Por su parte, los proyectos de conservación y mantenimiento vial, no son tan atractivos para los políticos, ya que, por la ejecución de los mismos, no se colocan placas, no se realizan discursos, no existen manifestaciones de poder, ni tampoco son tan atractivos electoralmente, como si lo es el nuevo puente o la nueva carretera.

La utilización de la obra vial, como símbolo de demostración de poder, de perpetuidad del nombre del político en el tiempo, de ser un instrumento político electoral; su simbología y los ritos alrededor de las mismas, abren un campo para futuras investigaciones.

Tenemos entonces, que la hipótesis de causalidad del problema público, es deficiente en su formulación, en tanto deja por fuera, elementos claves que son considerados causas

del problema público, como son las expropiaciones, la relocalización de servicios, y los permisos ambientales.

La hipótesis de solución del problema público, es deficiente, en tanto, no considera aspectos importantes, que sí habían sido considerados con la hipótesis de causalidad, como es la regulación excesiva y las autorizaciones previas de actores controladores, es así, como el origen de la formulación de la política fue deficiente.

La Ley de Creación del Conavi, N°7798, de 1998, entonces fue el principal instrumento normativo para la reorientación de la política, que creó un nuevo actor, el Conavi. A tenor de esta normativa, se redefinió las competencias del actor, que era preponderante hasta ese año, el Mopt, e incorporó a los empresarios organizados, como actores fundamentales, con voz y voto, en la toma de decisiones, relacionadas con la red vial nacional, y en menor medida a la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

En el primer momento de la reorientación de la política, no se contó con una definición de los elementos evaluativos de la misma, vacío, que implicó que se podían hacer apreciaciones de la política, desde una diversidad de criterios, no siempre congruentes, y provenientes de muchas fuentes, incluyó en los medios de comunicación, y en las redes sociales, en la medida en que estas últimas se desarrollaron en el país.

En la reformulación de la política, no se trató la compleja normativa existente en el país, relacionada con aspectos claves de gestión de la política, como son: presupuestos, permisos ambientales, organización, dotación de recursos humanos, permisos previos de entes controladores, entre muchos otros, por lo que quedó a la deriva del implementador de la política considerar dichos aspectos, en el marco de la compleja institucionalidad costarricense.

En cuanto a la consideración de actores que participan en la política, esto resulta deficiente, en tanto que incorpora en el centro de la toma de decisiones, que es el Consejo de Administración del Conavi, a tres miembros, como representantes de los empresarios organizados, dos de la UCCAEP y uno de la Asociación de Carreteras y Caminos, que, de conformidad con la naturaleza de sus organizaciones, se encuentran para defender los intereses de sus miembros. De ahí, que no sería ilegítimo, que esos actores, defiendan los intereses de los empresarios, ya que precisamente para ello, se fundan dichas

organizaciones. Conviene señalar que, desde la perspectiva de la política, y desde la dimensión de la Nueva Gestión Pública, lo que debe incorporarse en organizaciones públicas, son representantes de la Sociedad Civil, en particular de los usuarios de las carreteras, y en forma secundaria a los empresarios, en tanto el fin es la ciudadanía-cliente, que es el alfa y omega de la calidad de los servicios previstos. Con la incorporación de los empresarios organizados, entonces hay una representación ilegítima de los ciudadanos, ya que ellos no los representan, pero tampoco son representantes de los empresarios, en tanto sólo agrupan algunos de ellos.

Se incorpora en el Consejo de Administración del Conavi, a un miembro de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, que se encontraría ahí, también para defender los intereses de los gobiernos locales, Unión que no representa a todas las municipalidades del país.

La política, en cuanto a la relación de actores, tiene los problemas siguientes:

- i. Es fragmentada, en tanto existen una serie de actores públicos, que no tienen relación jerárquica entre sí, ni ningún mecanismo de coordinación entre ellos. Las autoridades de dichos actores, al tener intereses, propios del hombre económico y del hombre burocrático, no tienen motivación alguna para intervenir en un proyecto, que no lo consideran de su competencia ni de su conveniencia.
- ii. La política presenta una coordinación atomizada. Su nivel de coordinación es leve, en tanto, la misma no define canales de comunicación formal, entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Conavi, que se circunscribe, a tener una persona, en una doble condición, como Ministro de Obras Públicas y Transportes y presidente del Consejo de Administración. Doble condición, que se tiene con todos los consejos que conforman el ministerio. Esa doble condición, que obviamente significa una cantidad considerable de trabajo y responsabilidad, no se encuentra relacionada directamente con el mejoramiento de los entes públicos involucrados.
- iii. La política está sujeta a las competencias de órganos controladores públicos, entre tanto estos (Dirección General de Servicio Civil, Autoridad Presupuestaria, Contraloría General de la República, Ministerio de Planificación y Política Económica, Setena, SNAC y la Sala Constitucional) imponen sus decisiones, lo que implica que obras públicas importantes no se realicen oportunamente, en tanto esas

intervenciones inciden en la débil programación que se realiza de las obras viales. En el caso de la Sala Constitucional, muchas obras se realizan por su mandato, lo que implica que las mismas, tienen prioridad sobre otras, amén de desobediencia con prisión. En los otros casos, son organismos, que dan autorizaciones previas para la realización del concurso o la ejecución del mismo, o inciden directamente sobre la organización de los proyectos, mediante las disposiciones de fondos, que incluyen al recurso humano.

- iv. Una política pública politizada, al incluir en el centro de la toma de decisiones que es el Consejo de Administración, a representantes de la UCCAEP y de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, organizaciones que representan intereses de sus gremios. Entonces estos actores, que son los que tienen una fuerte cuota en la toma de decisiones, no provienen de los organismos técnicos de la burocracia Estatal, por ello no siempre sus intereses son congruentes con dicha burocracia, lo que incide en un problema de coordinación.
- v. El gran actor ausente, es la ciudadanía-cliente de la política, el que no tiene representatividad, ni participación en la política, ni siquiera a nivel de propuestas, por lo que es una política sin apertura a la ciudadanía. En su lugar esa representación es suplantada por los representantes de los empresarios organizados, en el Consejo de Administración del Conavi.

Uno de los problemas fundamentales de la política, es el financiamiento de la misma, para tal efecto, como se indicó, se había creado un Fondo Vial Nacional, destinos específicos de varios impuestos. De conformidad con Cepal, y expertos en el tema del financiamiento de la política, el mismo resultaba insuficiente, ya que se requería en ese entonces, un monto cercano al 5 % del PIB, y el fondo aportaba recursos, por debajo del 1 % del PIB.

En el segundo momento de la política que inicia con la aprobación de la Ley de Simplificación Tributaria N° 8114, en el 2001, al final de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), se modifica parcialmente la política, retomando dos causas del problema público de la deficiente red vial nacional, el financiamiento, que había sido identificado desde 1998 y el que la reorientación de la política le había dado tratamiento, y

a la verificación de calidad de la obra vial, que ni técnica ni políticamente, se había identificado como una de las causas de ese problema, y por tanto la reorientación de la política no había tocado.

Mediante una ley de naturaleza fiscal, se decide, sobre una política que es de infraestructura vial, y el grupo de diputados que conformaban la Asamblea Legislativa en el 2001, deciden instituir el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) de la Universidad de Costa Rica, como fiscalizador de la red vial nacional, sin que esa decisión tuviera asidero técnico, lo que era de esperarse en tanto, el tema sobre el que versa esa ley, es el fiscal, lo que significa que el origen se encuentra inmerso en “lo político”.

En la modificación de la política, Lanamme, se constituyó en un ente externo, que cada dos años, realizaría una evaluación de la red vial nacional, con lo que se pretendía darle una solución a la reorientación de la política del año 1998, que no estableció indicadores para la evaluación, desempeño o calidad de la política. Lanamme, sobre la dimensión ingenieril, estableció una serie de indicadores, para la evaluación de la red vial nacional, que son el fundamento de su evaluación bianual. Lo anterior es funcional a la política, en tanto permite tener un órgano externo técnico, que brindé un criterio.

Los indicadores que se establecieron, por parte del Lanamme, no comprenden la voz del cliente ciudadano, y no se encuentran integrados en un modelo ponderado, como lo están usualmente los modelos de calidad. Por ello, en su evaluación bianual, no se incorporan, además de la voz del cliente-ciudadano, aspectos como planificación, gestión o retención del recurso humano. El contar con un ente externo, que califique la política binacionalmente, es un aspecto funcional a la política, lo que no lo es, es el establecimiento de indicadores, desde la perspectiva del Laboratorio, para evaluación de esa red.

La incorporación del Lanamme, en cuanto a aspectos de coordinación, con otros entes, como el Mopt y el Conavi, importantes en la política, queda a libre voluntad del *homo academicus*¹³⁴ a cargo del laboratorio, debido al principio de la autonomía

¹³⁴ Es el hombre de la academia, dedicado a la investigación, asesoría y docencia, en la presente investigación, se refiere a los académicos de los laboratorios, desprovistos muchas veces de la experiencia práctica.

universitario, que permite a ese ente, establecer su propia agenda. Este aspecto de la participación del Lanamme, lo consideramos un déficit de la política, en tanto no existen canales de coordinación existentes y obligatorias, por lo que, de conformidad con la teoría de la agencia, y al del hombre académico, se tenderá a priorizar lo que sea de interés para el laboratorio.

Si bien es importante, desde la visión académica, el gran logro del Laboratorio, en el periodo de estudio, reflejado en una alta capacitación de su personal, dentro y fuera del país, a la gran cantidad de publicaciones, y al ser, según las palabras de uno de sus académicos, Guillermo Loria, uno de los cinco mejores laboratorios en su campo en el mundo, es un aspecto funcional a la vida académica, pero dichos réditos académicos no necesariamente han sido trasladados, en términos completos y efectivos a la esfera de la política de pública, a la calidad de la obra vial o a la calidad de la vida de la ciudadanía costarricense.

Por otra parte, la evaluación periódica, que sí se considera de valor, es un tanto reduccionista pues únicamente comprende indicadores ingenieriles, no evalúa la carretera como “servicio” en vez de como “obra”, de la forma en que ya lo hacen los países más avanzados en la materia, y finalmente, sólo no comprende la red vial en lastre. Las autoridades ejecutoras, como el Mopt y el Conavi, no han tomado en consideración el poder de influencia que tiene Lanamme, en la construcción de la opinión pública, espacialmente en el periodo 2006-2014, la presencia de este laboratorio, mediante el coordinador del Programa de Infraestructura de Transporte (PITRA) doctor Guillermo Loria, recurrente en medios de comunicación escrito, televisivo y radial, en redes sociales, mesas redondas y programas de opinión.

Resulta necesario indicar, el origen de la fiscalización de la calidad de la red vial nacional, que se establece en un “paquete fiscal”, que se materializó en la Ley N° 8114, es decir que, mediante una norma fiscal, se modificó la política de infraestructura vial nacional, no sólo en cuanto a financiamiento, sino en cuanto alcance de la misma, al incluir temas técnicos de índole normativo y de auditoría.

Esta ley fiscal estableció que el 72.75 % de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, le correspondería al Fondo Vial Nacional y un 2.25 % de ese impuesto al Lanamme.

Asimismo, la ley fiscal establecía que el monto indicado del Fondo Vial Nacional debía destinarse a la conservación, mantenimiento rutinario y al mantenimiento periódico, y una vez cumplidos estos, se podía ocupar los fondos en obra nueva.

Finalmente, la normativa en comentario, disponía que los informes técnicos de la red vial nacional, debían ser entregados por el Lanamme a los diputados, Ministerio de la Presidencia, al Mopt, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes.

Entonces, con fundamento en la ley tributaria (paquete tributario) se decidió, sobre aspectos fundamentales de la política pública, sin estudio técnico de respaldo, en la Asamblea Legislativa, es decir desde “lo político”. Estos aspectos, entonces fueron:

- i. Los proyectos que eran prioridad, que serían ahora, los de conservación y mantenimiento.
- ii. El control de calidad de la verificación de la calidad, por medio del Lanamme.
- iii. La fuente principal del Fondo Vial Nacional.
- iv. Ente que debía realizar los estudios técnicos, bajo sus prioridades, sin comunicación formal con el Mopt y el Conavi.
- v. La fuente financiamiento de los estudios que realizará el Lanamme.

Aunque el primer aspecto relegaba a la obra nueva, a un segundo plano, una vez agotado los proyectos de conservación y mantenimiento vial, esto no se cumpliría en la implementación de la política, debido al potencial de la obra nueva vial, como instrumento de poder, y de atracción de votos, según se ha comentado.

El tercer momento de la política, en cuanto a su formulación, ocurre al iniciar la Administración Arias Sánchez (2006-2010), y estaría marcada, al igual que el primero y segundo momento, por los recursos financieros.

El tercer momento de la formulación de la política, se caracteriza principalmente, por la incursión de los actores políticos externos, con incidencia en ella, en una especie de búsqueda de fondos para la política, aparejada de una cierta discusión o disputa por esos fondos. Finalmente, en ese mismo sentido, el Lanamme logra en la Asamblea Legislativa en el 2007, la aprobación de la ley N° 8603 , para que se le transfieran directamente los

recursos provenientes del impuesto único de los combustibles, con un 3 % y sin intermediario alguno.

Los recursos financieros de la política, como causa del problema público, así, como por el responsable de su disposición, ha marcado todas las tres etapas de la formulación de la política, que se ha identificado, como también la implementación de la política misma.

En el primer momento de la política, en la Asamblea Legislativa de 1998, (última legislatura en la Administración Figueres Olsen), se señala la falta de recursos financieros como causante del problema público de la infraestructura vial nacional, si bien existían otras causas de ese mismo problema, se identifica a los recursos financieros como la principal causa, incluso, existe una tendencia en el discurso político de la época, por identificarla de dicha forma. Luego, al iniciar el segundo momento de la formulación de la política, en el 2001, con la incorporación del Lanamme como fiscalizador de la calidad de la infraestructura vial, nuevamente el tema se encuentra en el centro de la discusión. Y en la Administración Arias Sánchez, se vuelve a retomar, pero esta vez, no con ingresos propios del país, sino con una serie de iniciativas, para la donación de los mismos, o con los préstamos en el exterior.

Existe también, en todos esos momentos una disputa por la administración o destino de esos recursos, en el primer momento se le inhibe el Mopt de ello, lo que indujo colateralmente a que los diputados no estuvieran decidiendo sobre el destino específico de esos fondos, en tanto, ya no serían parte del presupuesto nacional, cuya aprobación se encuentra a cargo de la Asamblea Legislativa. En un segundo momento, se establece que los recursos, en proporciones, definidas desde la Asamblea legislativa, se repartirán entre el Conavi, las municipalidades y un nuevo actor, el Lanamme.

En el caso del Lanamme, había estado realizando gestiones entre 1998 y 2001, ante las autoridades del Conavi, para ser beneficiado de esos fondos, mediante venta de una serie de servicios relacionados con la capacitación y la fiscalización de los proyectos viales, a partir del 2001, con la aprobación de la Ley 8114, ese cabildeo terminaría, ya que tendría asegurado sus fondos para los fines propios del *homo academicus*.

En el tercer momento de la política, los fondos obtenidos, tendrían otra serie de destinatarios indirectos, como serían los mismos organismos que brindan financiamiento,

en tanto, al modificarse la política mediante los contratos-ley, se estaría definiendo competencias para esos organismos, que podrían decidir sobre aspectos relacionados con la contratación, incluso surge la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS, acrónimo en inglés), que bajo el manto de normativa internacional de los tratados internacionales, se encuentra por arriba de las leyes nacionales, y podría ser beneficiado con los contratos viales.

Y en el seno de dicha normativa, dispuesta por la administración de los recursos, se desarrolla en el país, una especie de mercado con tendencias cada vez más inclinadas al oligopolio, incluso con predisposición al monopolio, alrededor de la política de infraestructura vial nacional.

En el caso del mercado de la construcción de carreteras, cuatro empresas son las adjudicadas en las licitaciones públicas, que promueve el Conavi, éstas son las constructoras: Hernán Solís, Meco, Santa Fe y Sánchez Carvajal.

En mercado de la consultoría, la verificación y control de calidad de obras viales, dos empresas reinan el escenario, que son: CACISA y Vieto y Asociados.

En el mercado de la Construcción de Puentes, la empresa Codocsa, es el líder y en menor medida Puentes Prefa. Todas las anteriores empresas, suelen, también ser adjudicadas, con una participación en consorcio, es decir se asocian con otra empresa, en el caso de la construcción, usualmente con una extranjera, para ser contratada. En dichos tres mercados, existen otras empresas de menor capital, pero estas, o no son adjudicadas en los procesos, o rara vez lo son, siendo esto último la excepción y no la regla.

Las empresas indicadas, son las grandes beneficiadas de los recursos financieros. Es necesario acotar, que, dentro de sus redes, se encuentra una relación directa o indirecta, por medio del representante de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) y de la Asociación de Carreteras y Caminos, que tienen participación en el Consejo de Administración del Conavi, órgano donde se deciden los destinos de los fondos públicos.

Los empresarios organizados, mediante su participación en el Conavi, tienen la posibilidad de ser parte del órgano, en que se toman las decisiones, sobre los destinos de

los recursos públicos relacionados con obra vial nacional, como en reiteradas ocasiones se ha indicado.

En los medios de comunicación masiva del país, propiedad del empresariado, en el periodo de estudio, en algunas ocasiones se menciona que, existe una concentración de empresas como Meco, Santa Fe o Hernán Solís, en la adjudicación de las licitaciones públicas, en lo referente a Codocsa, se encuentra un poco ausente el tema.

Las redes sociales, por su parte, no son críticas en su discurso, con las empresas, con el oligopólico que se encuentra formando, pero tanto los medios de comunicación masiva del país propiedad del empresariado, como redes sociales, comparten en común, que no se trata el tema de la participación de los empresarios organizados en el Consejo de Administración del Conavi, y su incidencia en la política pública. Este tema no se toca, en los medios de comunicación ni en las redes sociales.

Implementación de la política

Los recursos financieros, también dividen la implementación de la política, en un antes y un después, el punto de división ocurre al inicio de la Administración Arias Sánchez.

Como se había indicado, de 1985 hasta 1989, en el discurso político, incluso utilizado galopantemente por los diputados de la última legislatura de la Administración Figueres Olsen (1994-1998), se había utilizado a la falta de los recursos financieros, como la principal causa del problema público de la deficiente red vial nacional, incluso pareciera, en algunas ocasiones, en ese discurso, que es la única causa.

Pese al pacto político, asumido en la Asamblea Legislativa, por ambos partidos mayoritarios de la época, Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiano, materializado en la Ley 7798, de 1998, y en la Ley 8114 del 2001 (72.75 % del Impuesto Único de los Combustibles), de dotar ingresos que permitieran la sostenibilidad del Fondo vial Nacional, las dos Administraciones del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), incumplen ese compromiso, de 1998 al 2006, y no brindan la totalidad de esos ingresos.

Tanto la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) como Pacheco de la Espriella (2002-2006), se negaron a entregar al Fondo Vial Nacional, los recursos correspondientes, que, por ley, primero la 7798 y luego la 8114, le correspondían. Justificaron dicha negativa, considerando que existían otras prioridades, como el

cumplimiento de la política de restricción de gasto público. En la Administración Rodríguez los montos dejados de girar al Fondo Vial Nacional, alcanzarían un monto cercano a los 50 mil millones de la época, un monto similar al de la Administración Pacheco.

Ante la situación del cumplimiento, dos ciudadanos, el connotado Abogado, Economista y político de trayectoria, Oscar Barahona Streber, y Oscar Campos, un funcionario del Consejo Nacional de Vialidad, llevan dicho cumplimiento de la obligación ante la Sala Constitucional, declarando dicha sala los recursos de amparo interpuestos con lugar, y ordenando girar los fondos. Pese ello, la Administración Pacheco no giró la totalidad de los fondos. Al llegar a la Presidencia de la República, Oscar Arias Sánchez, congruente con el discurso de toma del poder del 08 de mayo de 2006, gira la totalidad de los recursos al Fondo Vial Nacional, con ello se cerraría un periodo de poco más de 20 años, en que no se garantizaron los recursos para la obra vial nacional.

El 08 de mayo de 1998 es nombrado como Ministro de Obras Públicas y Transportes Rodolfo Méndez Mata, mismo que había impulsado la reorientación de la política, desde la Asamblea Legislativa, como diputado del PUSC, militante clave en ese partido, con aspiraciones presidenciales, antes y después de asumir el cargo.

La transición a la reorientación de la política, que implicaba la organización del Conavi, estuvo a cargo del Ministro de Obras y Transportes, Rodolfo Méndez Mata, el viceministro Mario Fernández Ortiz, el primer Consejo de Administración del Conavi, en que participaban Méndez y Fernández, y el primer Director Ejecutivo del Conavi el Ing. José Chacón Laurito.

Durante las dos administraciones del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), existieron los problemas de planificación siguientes:

- i. No se formuló un plan de transición, para la implementación de la política, lo que refleja el grado de improvisación en que inició y siguió la política.
- ii. El Plan Nacional de Transporte, 1995-2010, no se ajustó a la reorientación de la política, incluso partía de un Estado constructor¹³⁵ de carreteras, cuando a partir de

¹³⁵ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor

1998, el mismo había desaparecido al transformarse en un Estado contratista de carreteras. Por lo expuesto, existía un desfase entre dicho plan de largo plazo, y el plan nacional de desarrollo, de la Administración Rodríguez y Pacheco, en el tema de la red vial nacional.

- iii. Existió una cierta congruencia entre los planes de desarrollo, con los programas de corto plazo, primero llamados PAO (Programa Anual Operativo) y luego POI (Programa Operativo Institucional).
- iv. La política había establecido programas quinquenales, que fijarían un norte a la política en el mediano plazo, los mismos fueron ajustados cada año, por lo que no se constituirían en programas quinquenales, sino en programas reformados cada año, para forzarlos a encajar en los programas anuales.
- v. Primero se realizaba el presupuesto y luego la programación de corto plazo, es decir la programación seguía equivocadamente al presupuesto, cuando la naturaleza de la planificación exige lo contrario.
- vi. Se instituyeron prácticas para desinformar al cliente-ciudadano, sobre la atención de sus gestiones, o las promesas políticas, al incluir proyectos viales con montos de 1 millón de colones, algunas veces un poco más, para informarle al ciudadano que los proyectos de su interés habían sido presupuestados, pero con ese monto, ni siquiera se podían solventar los requerimientos mínimos.
- vii. Los programas quinquenales y anuales, así como el Plan Nacional de Desarrollo, hacían referencia a proyectos viales, conceptualizados de diferente forma, ya que muchas veces un proyecto era fraccionado en varios subproyectos, que en realidad eran fases lógicas de un proyecto. Es así, como la fase de diseño de una obra, era divulgada en los planes y programas como un proyecto, la fase de contratación de la obra, era también divulgada como proyecto y finalmente la fase de construcción, constituía otro proyecto.
- viii. Existió una alta rotación de ministros, de los que sólo don Rodolfo Méndez Mata y Fernández Ortiz (Ambos de la Administración Rodríguez), tenían formación y experiencia atinente a la reorientación de la política, por lo que el rector del Sector

puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

Transportes e Infraestructura, que es el Ministro de Obras Públicas y Transportes, prevenía del mundo “de lo político”, sin experiencia ni formación previa en el campo, por lo que debieron pasar un proceso de aprendizaje, el que era interrumpido por el nombramiento de otro ministro, lo que atentó contra el papel de rector.

La rotación del ministro, y el inadecuado perfil del mismo, incidió no sólo en el proceso de planificación, sino en el de dirección y coordinación, en la política, de esto último, ya que las pocas sinergias que se construyen en los cargos, desaparecen con el ministro, al ser muchas veces estas dependientes de la persona, no del cargo.

No existió entonces en los primeros años eficiente planificación alguna, sino agregados de proyectos en el presupuesto institucional, para cumplir con las promesas políticas de campañas electorales, que se reflejaban en los planes de desarrollo, o en las “promesas en el cargo”, que se reflejan en los programas anuales del Conavi, o en el presupuesto anual.

Habíamos indicado, que desde “lo político” se introdujo la “obra nueva” en la reorientación de la política, y que la misma, es utilizada como un instrumento electoral populista o de manifestación del poder, ese déficit de la formulación, aunado a la ausencia de planificación y a la constitución de un Consejo de Administración politizado en el Conavi, que decide sobre los destinos de los recursos financieros de la política, que fue otro déficit de la formulación, incidieron definitivamente, en que los presupuestos y programas, se incluyeran proyectos desde “lo político”.

La burocracia del Mopt había perdido la coadyuvancia en el manejo de los fondos para las obras nuevas, que obtenía por medio de la ejecución de los proyectos viales, por lo que no fue de su interés en apoyar al Conavi. Asimismo, las competencias entre el Mopt y el Conavi, muchas veces se desdibujaban, no sólo por la influencia desde “lo político”, sino por los intereses de la burocracia del Mopt, circunscriptos a permanecer en un estado pasivo, sin colaborar o no con la nueva política, sin que incidiera en algún castigo, estaban cubierto por la cobija de la burocracia construida a partir de las disposiciones del régimen de servicio civil, así como de la Dirección General de Servicio Civil.

Pese a que el Mopt le correspondía la rectoría de la política, la planificación de largo y mediano plazo, no la ejecución de obras, se realizaron acciones desde el despacho de la

Viceministra de Obras Pública¹³⁶ la ingeniera Lorena López, en la Administración Pacheco de la Espriella, para ejecutar desde el Mopt, el proyecto de Costanera Sur, administrado por la burocracia de ese ministerio, del que provenía López.

Al implementarse la reformulación de la política, el tema de los puentes quedó en una especie de limbo organizacional, entre el Mopt y el Conavi, no quedando claro, el establecimiento de las competencias de cada quién, lo que se complicaba, cuando se trataba también el tema de los puentes peatonales, en tanto, entraba en escena el Cosevi, como parte de esa nebulosa de indefiniciones.

El someter la política a las disposiciones de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Planificación y Política Económica y a la Dirección General de Servicio Civil, que resultó ser un déficit en la formulación de la política generado desde “lo político” por los diputados del primer trimestre de 1998, en tanto, el amarre de la misma a esos actores, así como a la normativa gestionada por ellos, había sido identificada técnicamente, como una de las causas del problema público, lo que provocó que el Conavi, no se organizara efectivamente, durante toda la Administración Rodríguez Echevarría.

La Dirección General de Servicio Civil tardó más de dos años para clasificar y valorar las plazas requeridas para el Consejo de Administración, lo que realizó unilateralmente, sin considerar las diferentes especialidades, que se requerían en la institución. Se destaca que, anteriormente a esa clasificación, se tardarán varios meses para que la Autoridad Presupuestaria aprobara las plazas que podría utilizar el Conavi, y Mideplan, este último también había tardado considerablemente para aprobar una estructura, tomándose el proceso de aprobación de esa estructura alrededor de un año, con la participación de varios actores, siendo el último Mideplan.

De conformidad con los intereses del hombre burocrático, el hombre económico y la teoría de la agencia, actores como los jerarcas de Mideplan, Ministerio de Hacienda y Dirección General de Servicio, siguieron su propia agenda, sin que la obra vial nacional significará una prioridad para ellos.

¹³⁶ Muchas veces se le denomina Viceministerio de Obras Públicas y Concesiones.

La estructura formal que se estableció, siguió los esquemas de administración funcional, impuesta por la estructura de puestos de la Dirección General de Servicio Civil, no siguiendo, estructuras organizativas propicias a los proyectos, como la organización matricial.

El actor Dirección General de Servicio Civil, no sólo no completó un proceso de selección y reclutamiento, a partir de la clasificación y valoración de puestos, durante la Administración Rodríguez Echeverría, sino que incidió negativamente en la organización.

Lo anteriormente expuesto, de no tener plazas para la nueva institución, que era el Conavi, propició que se trasladaran funcionarios de la burocracia del Mopt y el Cosevi, y con ellos se trasladaron una serie de normativas y procedimientos desactualizados, conceptualizados para el Estado Constructor ¹³⁷ no para el Estado Contratista, lo que provocó que en las administraciones Rodríguez y Pacheco, el Conavi y el Mopt, estuvieran en el nivel inferior de los procesos, de conformidad con el Modelo de Capacidad y Madurez (CMM).

Las dos administraciones del Partido Liberación Nacional, la de Oscar Arias Sánchez y Laura Chinchilla Miranda, se caracterizan, en cuanto a la política, de cumplir con dotar de los recursos al Fondo Vial Nacional, que, de conformidad con la normativa aprobada, debía realizarse, además de ejecutar una serie de gestiones para obtener fondos externos, para la inversión en obra nueva.

Esas acciones de inyección de recursos financieros a la política pública, debe ser entendida, no sólo por la voluntad de los gobernantes Arias y Chinchilla, sino que, al iniciarse la Administración Arias Sánchez en 1996, existía un déficit fiscal menor al 1 % del PIB, y debido al crecimiento económico, los siguientes años fueron de superávit, pero nuevamente entre la Administración Arias y la Administración Chinchilla, se vuelve a tener déficit fiscal, el que se mantendría en toda la administración. Entonces la Administración Arias, contó con condiciones favorables que permitieron la inyección de recursos

¹³⁷ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

financieros, y se gestionaron una serie de préstamos externos y donaciones para la política, los que se continuaron en la Administración Chinchilla.

Los desfases de planificación, entre los planes de largo, mediano y corto plazo, así como con el presupuesto, que se había mencionado para las administraciones Rodríguez y Pacheco, continuaron en las dos administraciones (Arias y Chinchilla), salvo el esfuerzo hecho para realizar un plan a largo plazo del Sector Transportes y Obra Vial, que incluía la obra vial nacional.

A mediados de la Administración Chinchilla Miranda, se oficializa el Plan Nacional de Transporte 2011-2015, el que define un rumbo en la política vial nacional, al establecer una interconectividad del país, a partir de redes viales de alta capacidad.

Pese al plan nacional de largo plazo establecido, siguieron existiendo idénticos problemas de planificación, entre el Mopt y el Conavi, de los años anteriores y a lo interno de este último ente. Sin embargo, existió un leve esfuerzo del Mideplan, por garantizar que los proyectos viales, contarán con estudio de prefactibilidad, lo que atenúa parcialmente la inclusión de proyectos viales desde “lo político”.

En las administraciones de Arias y Sánchez, el Conavi, ente ejecutor de la política, incrementaría sus problemas de organización, debido al crecimiento de la estructura organizativa, de varios niveles jerárquicos, con múltiples jefaturas del área de apoyo, y pocas de las áreas sustantivas de la institución (construcción, conservación y contratación), ya que la estructura siguió el esquema de funcionalidad, permeado desde la Dirección General de Servicio Civil. El Consejo de Administración del Conavi, estableció una estructura para solucionar problemas de clasificación y valoración de puestos, antes de la eficiencia y eficacia organizacional, contrario a la Nueva Gestión Pública, existe en el periodo una estructura sumamente verticalizada, en relación con la anterior.

Debido a esfuerzos realizados por los funcionarios medios, la institución mejoró los procesos y procedimientos organizacionales, siendo la madurez de los mismos, de conformidad con el modelo CMM, insuficiente, pero mejor que la del periodo 1998-2006,

coexistiendo una serie de normativa desactualizada, proveniente alguna, incluso de los años setenta, bajo el concepto de Estado Constructor¹³⁸.

La obra nueva o el mejoramiento de la misma, no estuvo a cargo de la estructura funcional del Conavi, sino fue realizada por unidades ejecutoras, organizadas matricialmente, con personal contratado por el tiempo de duración del grupo de proyectos a cargo de la unidad, financiados por préstamos internacionales.

Las unidades ejecutoras son provisionales, que dependen de la Dirección Ejecutiva del Conavi, que se forman para un proyecto determinado. Al utilizarse estas en lugar de la estructura del Conavi, nos demuestra que la organización de la institución, bajo el modelo funcional y con personal bajo el régimen de servicio civil, y el administrador de este, la Dirección General de Servicio Civil, no es recomendable para la reorientación de la política.

Las características de esos mercados, traen consigo inconsistencias para la política, no sólo porque no existe una competencia de precio y calidad entre las empresas, por los contratos, sino porque muchas de ellas se asocian para construir, y en otras ocasiones una es fiscalizadora de otra, es decir el socio de ayer es el fiscalizador de hoy, al menos en el ámbito del control y verificación de la calidad.

El periodo de estudio cierra, con una red vial nacional con una mejoría en los aspectos estructurales de la carretera (88 % buena, según el FWD), con una rigurosidad en la vía deficiente (2.8 % buena, según el IRI), con niveles deficientes de deslizamiento (Un GRIP de bueno y muy bueno de 53 % de la red), indicadores, que como se ha indicado, son insuficientes, ya que son realizados por el Lanamme, únicamente para la red vial en pavimento, no en lastre, esta última constituye cerca del 13 % de la red vial nacional.

Para el periodo 2006-2014, la red vial nacional se mantuvo prácticamente en el mismo tamaño, igual que el periodo 1998-2006.

¹³⁸ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría **hablarse** de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

La flota vehicular creció en un 40 %, sólo en el periodo 2006-2014, y para ese mismo periodo el ingreso de los turistas aumento en un 46 %, la población en un 10 % y los accidentes en la carretera disminuyeron en un 5.35 %.

Nos encontramos entonces con una demanda de servicios de la red vial nacional insatisfecha, lo que se evidencia en las opiniones de los ciudadanos, que publican los medios de comunicación masiva, y las redes sociales. Malestar que se evidencia en la petición de los ciudadanos de cerrar el ente ejecutor de la política el Conavi, lo que fue rescatado en las campañas de los partidos políticos, que participaron en la contienda electoral de febrero de 2014.

Las principales causas

Dos son los principales elementos generadores de las demás causas del problema público, lo “político” que es transversal a la elaboración e implementación de la política, que sustituye a la planificación de largo, mediano y corto plazo, incluyendo los estudios de prefactibilidad de los proyectos viales. La “política” se encuentra permeada en lo político¹³⁹, iniciando por el Consejo de Administración del Conavi, y permeando otros aspectos relacionados con la gestión pública, tenemos una política politizada con una implementación politizada.

El actor controlador de la política, la Dirección General de Servicio Civil, que mediante su normativa y su desempeño ha provocado que no se tenga el profesional con el perfil requerido en forma oportuna, lo que incide negativamente en todos los aspectos relacionados con la política vial: gestión, planificación, ejecución y fiscalización, aunque

¹³⁹ Como se ha indicado, a lo largo del documento, ‘lo político’ se utiliza en el párrafo diferenciándolo de la ‘política’ a partir de Mouffe (2007). La autora “hace distinción entre la política y lo político. Mientras la primera hace referencia a las prácticas e instituciones que permiten el ordenamiento de la sociedad, la segundo refiere a la dimensión antagónica de lo humano. La conflictividad constituye una característica inerradicable de lo propiamente humano, y su negación u ocultamiento trae como consecuencia la imposibilidad de pensar y actuar políticamente. Desde la perspectiva de Schmitt, lo político se estructura en función de la conflictividad que supone la distinción amigo/enemigo, y por tanto, entre dos identidades opuestas. Aquí hay dos cuestiones clave para Mouffe. La primera es que, más allá de lo irreconciliable que Schmitt concibe la oposición amigo/enemigo, y por tanto, ésta puede pensarse simplemente como una discriminación nosotros/ellos bajo la cual el diálogo se hace posible. Y segundo, que esta distinción sostiene la autoconstrucción de las identidades políticas, toda vez que la visión sobre el otro contribuye a la construcción de la identidad propia. Son identidades que se oponen y se excluyen, pero que son necesarias la una para la otra.” (Canales, 2010, pág.3).

es necesario formar una burocracia altamente capacitada y consolidada, se propone entonces un “régimen de servicio civil sin la Dirección General de Servicio Civil”.

Recomendaciones

Recomendación 1. La inversión de infraestructura vial nacional debe ser al menos de un 3 % PIB, para lograr sostener y mejorar la red, lo que es un punto clave e importante, para el desarrollo nacional.

Instrumentalización: Mediante ley.

Déficit de formulación 2. Excesiva regulación por parte de entes públicos, y el sometimiento de la misma

Existe una serie de intervenciones de entes públicos, que son común para los entes públicos del Sector Público, que retrasan lo proyectos viales.

La intervención de la Contraloría General de la República, como ente encargado de resolver los recursos de objeción al cartel y de apelación del acto de adjudicación, así como el refrendo del contrato, que son aspectos propios de una gestión Burocrática Weberiana, ya que amarra la gestión pública, contrario a la versatilidad, apropiación y flexibilidad, propia de la Nueva Gestión Pública, que exige la obra vial. Dicha función incluso no se encuentra de acuerdo con la naturaleza de la Contraloría, ya que, a la misma, no le corresponde coadministrar sino fiscalizar.

En cuanto a la fiscalización de la Contraloría General de la República, se demostró una labor activa, que, mediante su rol fiscalizador, giró una serie de disposiciones al Mopt, al Conavi y al Lanamme, que, bajo apercibimiento sancionatorio algunas veces, permitió una leve mejora en la gestión de esos entes públicos.

La política pública se encuentra supeditada a la Autoridad Presupuestaria, que periódicamente emana disposiciones para la restricción del gasto público, que no considera prioridad a la política pública de infraestructura vial nacional, que ha impedido, de conformidad con lo observado en el periodo de estudio, que las obras viales avancen debidamente, ya que supedita el funcionamiento de la misma, a una determinada estructura de gasto, incluyendo los recursos humanos, que se requieren a un sistema burocrático Weberiano.

Al Ministerio de Planificación y Política Nacional, le corresponde la aprobación de la estructura organizativa, del Mopt y el Conavi, trámites que suelen tardar meses, propios de un Estado Centralista, al que no se le encuentra valor agregado.

Por otro lado, Mideplan, en el periodo de estudio, se encuentra atentó, a que, en los planes de corto plazo, antes denominado PAO y al final del periodo POI, en el Conavi, se incluyan obras de los planes nacionales de desarrollo, pero no en función del plan de largo plazo.

No obstante, durante la Administración Chinchilla Miranda, se observa, especialmente a partir de 2013, gestiones para que los proyectos viales, se inscriban en el Banco de Proyectos de Mideplan, para lo que debe demostrarse previamente, por parte del Mopt y el Conavi, la factibilidad del proyecto, esto ha brindado una respuesta incipiente, a la disminución de la generación de proyectos viales, nacidos desde “lo político”.

Este aspecto, se considera un déficit de formulación, en tanto, técnicamente se había establecido, ya en 1998, que esta participación de los entes públicos controladores, era una de las causas del problema público, y aun hoy, desde la formulación de la política, mediante la Ley 7798, no se brindó ninguna solución, a dicha causa. Adicionalmente, en el periodo de estudio 1998-2014, se demuestra, que la participación de estos entes públicos, entorpece el desarrollo de la obra vial nacional.

La participación de estos actores contralores, se encuentran relacionado, con el tema del financiamiento de la política, por lo que se retomará, más adelante, en ese punto, a excepción del papel de la Contraloría General de la República.

Recomendación no.2

La Contraloría General de la República debe ejercer únicamente la fiscalización de los entes públicos que participan en la política, y no participar en la coadministración de las contrataciones que se realicen en esos entes públicos, con el propósito de empoderar a los gerentes de esos entes públicos. Lo que debe asumir es la potestad de decidir y asumir las responsabilidades de esas decisiones, y así, agilizar la toma de decisiones relacionados con la obra vial nacional.

Instrumentalización de la recomendación: Mediante ley.

Déficit de formulación y déficit de implementación 3. Sujetar la política al Régimen de Servicio Civil y a la Dirección General de Servicio Civil

Se sujetó la política a un Régimen de Servicio Civil, regulado por el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento, concebidos a inicios de la Segunda República, a principios de los años 50, lo que respondía a un momento histórico distinto, cuyo estilo nacional de desarrollo, estaba centrado en un Estado Paternalista, con desarrollo hacia adentro, con una incipiente integración al mercado internacional, con una institucionalidad que permitía el despido y rotación voraz de los puestos públicos, utilizados como “botín político”.

Es necesario rescatar de la sujeción de la política a un régimen de servicio civil, en cuanto a la posibilidad de formar una burocracia que paulatinamente se especialice en la obra vial, pero el sujetar los entes públicos que intervienen en la política pública a un régimen de servicio civil, no significa inmediatamente sujetarlos a un Estatuto de Servicio Civil de 1953, y mucho menos a una Dirección General de Servicio Civil.

La implementación de la política, periodo 1998-2014, demostró cómo, una de las causas del problema público, el sujetar la política a un régimen de servicio civil, regulado por el Estatuto de 1953, y al administrador del mismo la Dirección General de Servicio Civil, debido a que no fue posible contar en forma oportuna y con el perfil requerido, con el recurso humano, que requería la política pública, en tanto, el actor Dirección de Servicio Civil, no tenía ninguna motivación para colaborar con las necesidades de recursos humanos.

Es por ello que en el primer momento de la política, tardó una Administración, la de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002), para dotar de los primeros recursos al Conavi, ente ejecutor de la política y durante los siguientes años, no reclutó y seleccionó profesionales con los conocimientos y experiencia, en obra vial, y sus especialidades. Finalmente, sujetó el sistema remunerativo, a una estructura ocupacional, que fija salarios y pluses, en forma igualitaria, para todos los profesionales en todos los entes públicos, bajo su competencia, sin que estos se encuentren relacionados, con la calidad y la productividad. Finalmente, generó un gran grupo de funcionarios en “propiedad”, inamovibles en su puesto, y en caso, de justa causa, se tarda hasta años para su despido.

Como lo indicaba Mauricio Salom Echeverría, exdirector Ejecutivo del Conavi, en la entrevista de 2017, cuál empresa de calidad mundial, no les pone atención a las políticas de

selección, reclutamiento y remuneración de su personal, ya que, de su recurso humano, dependerá el éxito de la misma empresa

La Dirección General de Servicio Civil, es presa, del mismo modelo que genera, un grupo de funcionarios, en un estado de confort, que únicamente se encuentran motivados por seguir una serie de procedimientos, no necesariamente asociados al cumplimiento de objetivos públicos, propio del hombre burocrático, que identificó Weber y Merton.

Recomendación no.3

El ente ejecutor de la política debe estar sujeto al régimen de servicio civil, en el espíritu que lo establece la constitución política, pero no al Estatuto de Servicio Civil ni a su reglamento, y mucho menos a la Dirección General de Servicio Civil, se propone entonces un Servicio Civil sin la Dirección General de Servicio Civil y su estatuto.

Es necesario mantener a los funcionarios públicos que participan en los entes públicos ejecutores de la política, para crear una burocracia profesional que se especialice en dicho campo, para coadyuvar con la calidad de la red vial nacional, pero es necesario evitar la participación de estructura y actores burocráticos weberianos, que entorpezcan la labor.

Los salarios deben estar en función del mercado, una especie de salario único, con incentivos provisionales que dependan de la productividad y la calidad, lo que es acorde con la teoría de la Nueva Gestión Pública.

Instrumentalización de la recomendación: Mediante ley.

Déficit de formulación y déficit de implementación no.4. Las expropiaciones

El tema de las expropiaciones no fue considerado en la formulación de la política, ni fue considerado en el estudio técnico, que estableció las causas del problema público, esto último, porque se estudió el tema de la conservación y mantenimiento vial, y no el de obra nueva. Toda obra nueva, o ampliación o mejoramiento de la ya existente, implica la redefinición del derecho de vía, por lo que es necesario trasladar propiedad privada a propiedad pública, mediante la expropiación. En el periodo de estudio, se detectaron muchas obras, que fueran detenidas, o se retrasaron considerablemente, debido a que las expropiaciones no pudieron concretarse oportunamente. En la Administración Chinchilla,

se presentaron una serie de modificaciones a la ley de expropiaciones vigente en ese periodo.

En la época de “Estado Constructor¹⁴⁰” de obra vial, el Ministerio de Obras Públicas (Mopt), era responsable de las expropiaciones para la construcción o mejoramiento de obra vial, al no considerar este aspecto; la reorientación de la política en 1998, en el Mopt, continuó realizando esa función, por medio del Departamento de Avalúos y el Departamento de Terrenos de la Dirección Jurídica del Mopt.

De conformidad con los informes de la Contraloría General de la República, (DOFE-OP-25-2006 y DFOE-OP-1/2007) de los años 2006 y 2007 y de la Auditoría General del Mopt (AG-I-45-2014 y AG-I-64-2014), del año 2014 y AGI-30-2007 del año 2017, el proceso de expropiación es largo e ineficiente, está compuesto por 44 actividades, con la participación de ocho actores internos y externos, con serios problemas de coordinación entre el Mopt y el Conavi, ya que no existe un mecanismo establecido, porque ambos actores, coordinan en forma reactiva. Sin embargo, cuando, contrario a la reorientación de la política, el Mopt ha asumido una obra pública, como es el caso de la Costanera Sur, también se presentan problemas de coordinación, entre la Unidad Ejecutora del proyecto y los departamentos encargados de la expropiación.

Existe entonces, un déficit de implementación, al no establecerse los canales formales de comunicación entre el Conavi y el Mopt, en el tema de las expropiaciones. El hecho de no contar la dependencia del Mopt con los procedimientos y sistemas informáticos en operación, como es el caso del SABÍ (Sistema de Adquisición de Bienes Inmuebles), aunado a una gestión reactiva, propia del estado de confort, generada por la reglamentación propia del Estatuto de Servicio Civil y la Dirección General de Servicio Civil, es la manifestación del interés de hombre burocrático. También debe ser considerado un déficit de formulación, que nunca haya existido vías de coordinación entre el Mopt y Conavi, con el Poder Judicial, para la expropiación expedita, una vez agotada la vía administrativa.

¹⁴⁰ La contratación de construcción de obras, existía en el Mopt, incluso los grandes proyectos viales, como la ruta 32, fueron realizadas por empresas privadas, de ahí, que no podría hablar de un Estado Constructor puro, ya que existía esa alternativa, que fue utilizada, antes del 1998, incluso normas como la MC-83, e incluso CR-77, parten de la existencia de empresas privadas contratadas.

Recomendación no.4

Las competencias de las expropiaciones deben tenerla el ente ejecutor de la política, actualmente el Conavi, ni el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por lo que debe existir un traspaso de competencias. Asimismo, se recomienda ejecutar las mismas, con un fuerte apoyo privado, mediante empresas privadas que realicen todas las funciones de expropiaciones, como son los avalúos, inscripciones ante registro público, registros, estadísticas, juicios, dejando únicamente bajo competencia pública, el acto final de la expropiación en la vía administrativa.

Importante, tal como lo propuso la Administración de Chinchilla Miranda, separar el traspaso del bien de lo privado a lo público, separado del precio final por pagar, para no entorpecer los proyectos viales.

Es recomendable establecer los mecanismos de coordinación, entre el Poder Judicial y el Mopt y Conavi, para una expropiación expedita.

Instrumentalización de la recomendación: Mediante ley.

Déficit de formulación no.5. Demanda de servicios de la red vial nacional

Las nuevas necesidades del estilo nacional de desarrollo, que se manifiestan por un aumento en la demanda de servicios de vialidad nacional, causa que se manifestaría a lo largo del periodo de estudio 1998-2014, incluso 1998 iniciaría con una flota vehicular de 594.148 vehículos, una población menor a los 3.5 millones de habitantes, con poco menos de 1 millón de turistas extranjeros que ingresan al país y en el año 2014, se tendrían 1.258.183 vehículos, ingresos de turistas de 2.5 millones, una población cercana a los 5 millones de habitantes, y la red vial nacional pasaría de 7.226 kilómetros a 7.771 kilómetros en ese periodo.

De conformidad con las cifras anteriores, se puede indicar, que la ciudadanía| ha optado, por el transporte privado, en lugar del transporte público, y por cada 4 costarricenses existe un vehículo.

Recomendación no.5

Integrar la planificación de la infraestructura vial nacional a la planificación de transporte aéreo, ferroviario y fluvial, y a la planificación sobre seguridad vial, mediante un Consejo de Planificación al nivel del Sector Infraestructura y Transporte.

Instrumentalización de la recomendación: Mediante ley.

Déficit de formulación no.6. Ausencia de mecanismos formales de coordinación con los actores que intervienen en la relocalización de los servicios públicos

Un déficit de formulación de la política fue no haber establecido un mecanismo formal de coordinación entre los actores que intervienen en la relocalización de los servicios públicos en el derecho de vía.

En el derecho de vía, existen servicios públicos detectados a simple vista, como postes, tendidos eléctricos, telefónicos y de cable, y bajo el pavimento o en los puentes, existen acueductos y alcantarillados, así como fibra óptica.

En el periodo de estudio se identificaron varias obras importantes, que no fueron iniciadas, o que tuvieron que ser detenidas, debido a que no se trasladaron los servicios públicos en forma oportuna.

En el periodo de investigación, se determinó que no existen mecanismos de coordinación formal entre los diferentes actores, y que a lo interno del Conavi, no existe un procedimiento o directrices para la realización de dicha labor.

Coordinación horizontal fragmentada: Entre los denominados actores públicos, públicos no estatales y privados, que se han denominado “proveedores”, y los actores ejecutores, Mopt y Conavi, pero especialmente este último, no existen mecanismos de coordinación definidos. Al no existir un canal de coordinación definido, y al no existir una relación de jerarquía entre uno y otro, entonces tenemos una coordinación horizontal que tiene lugar entre agendas e intereses disímiles, porque una red vial nacional en buenas condiciones, si bien es cierto, es prioridad para el Mopt o el Conavi, no lo sería para la Compañía Fuerza y Luz, para la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, las Asadas, entre otros, ya que estos últimos actores, tienen sus propias prioridades.

Recomendación no.6. Establecer una Comisión Nacional de Relocalización de servicios públicos en derecho de vía y 22 comisiones regionales

Es necesario establecer, mediante decreto ejecutivo, una Comisión Nacional de Relocalización de Servicios Públicos y 22 comisiones regionales, una por cada zona en que se encuentra dividido el país, para efectos de la red vial nacional.

Las comisiones regionales, que deberán estar formadas por los representantes de cada una de las organizaciones públicas y privadas, que tengan participación en el derecho de vía regional, serán las responsables de otorgar la autorización para la construcción de las obras viales, asimismo, para aquellas obras de esas empresas, que se realicen obras en el derecho de vía.

De ahí, que, por obligación legal, la coordinación de las obras en el derecho de vía, debe estar incluidas, en las agendas de cada organización, y en caso de incumplimiento deberán establecerse las sanciones civiles, administrativas y laborales del caso.

Instrumentalización de la recomendación: Mediante decreto ejecutivo.

Déficit de formulación no.7. Ausencia de mecanismo de coordinación con Setena y Sinac

Todo proyecto nuevo de obra vial requiere de una autorización ambiental de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental y la emisión de un decreto de conveniencia para la utilización de áreas protegidas, el que debe coordinarse con el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINCAC), lo que es necesario para el mejoramiento de muchas vías, y es siempre obligatorio para construcción y mejoramiento de puentes.

En el periodo de estudio, se encontraron evidencias, de que los permisos ante Setena y el trámite del Decreto de Conveniencia, en coordinación con SINCAC, así, como cualquier otro trámite ante esas organizaciones, sufren un retardo de meses y hasta años, lo que impide en brindarse una solución importante a la ejecución de un proyecto vial, ya que cada uno de esos actores, que intervienen en ese proceso, tienen su propia agenda, y las obras viales, son otro trámite más. El mecanismo de la emisión de un decreto de conveniencia, es un procedimiento obsoleto, considerando que se ésta brindando, no para

realizar proyectos privados, sino proyectos públicos, como son las obras viales nacionales, por lo que se podría utilizar otro mecanismo.

Recomendación no.7. Realizar los permisos relacionados con las áreas protegidas y la vialidad ambiental, mediante una “autorización”, con un plazo de resolución menor a 1 mes

Debe establecerse una norma, con categoría decreto ejecutivo, que establezca que los permisos ante Setena y Sinac, relacionados con la viabilidad ambiental y utilización de áreas protegidas, se realice mediante solicitud pura y simple, del ente ejecutor de la política vial, y que se brinde autorización o se deniegue la misma, en un mes, bajo sanción administrativa, civil y laboral, sin necesidad de realizar ningún decreto de conveniencia.

Instrumentalización de la recomendación: Mediante decreto ejecutivo.

Déficit de formulación no.8. Una política politizada, en medio de un enjambre de actores burocráticos: La política pública de la infraestructura vial nacional de 1998, estableció una serie de actores políticos, legitimados por esa misma política, como son la UCCAEP, la Unión Nacional de Gobiernos Locales y la Asociación de Caminos y Carreteras. Son actores políticos, en tanto representan organizaciones que se formaron para proteger los intereses de sus socios, muchas veces autodefinidos como políticos, como el caso de la UCCAEP, que se considera, asimismo, el “brazo político de los empresarios”. Entonces la política pública legitimó la incursión de actores políticos, en la cúpula del ente que se creó para ejecutar la política, como lo es el Conavi.

Este marco institucional creado por la reorientación de la política, con el consenso de los dos partidos políticos mayoritarios en la Asamblea Legislativa, el PUSC y el PLN, en tanto la presencia de esos actores, en la administración de la política, siempre estuvo presente en el primer y segundo borrador del proyecto ley, que generó la Ley de Creación del Conavi, N°7798, y nunca fue objeto de discusión en la Asamblea Legislativa.

La participación en el órgano cúspide de la toma de decisiones del Conavi, el Consejo de Administración, muestra una alianza de los involucrados, la UCCAEP y la Asociación de Caminos y Carreteras, con los diputados y autoridades de turno, incluso el Viceministro del Mopt en ese momento, es el padre de uno de los primeros miembros del

Consejo de Administración del Conavi, que, a su vez, sería el segundo Director Ejecutivo del Conavi.

Al incluir a la UCCAEP y a la Asociación de Caminos y Carreteras, se está excluyendo a otras cámaras empresariales no asociadas a la Unión, y a empresarios de otras asociaciones.

La propuesta inicial de la empresa Louis Berger Internacional, de conformidad con el estudio de 1998, y de conformidad como había sido la experiencia internacional, era incluir en la junta directiva de entes similares al Conavi, a representantes de la Sociedad Civil, en particular a los usuarios de la red vial nacional, en cambio en Costa Rica, se incluyeron a los futuros proveedores de la política, es decir a los empresarios que brindarían sus servicios al Conavi, para construir, conservar y mantener la red vial nacional.

La reorientación de la política había permitido y facilitado la entrada al órgano de la toma de decisiones de la política, el Consejo de Administración del Conavi, a las cámaras empresariales, a una asociación de empresas, mismos que velaron, porque se creara las condiciones para el libre acceso de las empresas nacionales a los proyectos viales, y preferiblemente sin participación de empresas internacionales.

Como estrategia para mantener el mercado de la construcción vial en manos de empresas costarricenses, procuraron realizar proyectos aptos para la capacidad de las empresas nacionales, por ello, la construcción de una carretera, podía fraccionarse en tres proyectos, para que cada uno de ellos, fuera objeto de diferentes procesos de licitación, en lugar de uno, con lo que pudieron atraer a empresas internacionales, con mejores precios, mayor tecnología y mayor calidad, pese a que funcionarios de la Contraloría General de la República evidenciaron dicha práctica.

A su vez el representante de la Unión de Gobiernos Locales, está interesado, por su puesto, en aquellos proyectos de interés de esas Unión, que no cobijaba ni siquiera a la mitad de las municipalidades.

Como no existían estudios en Planificación Sectorial del Mopt y no existió rectoría, debido a que la política en 1998 inicia con un Ministro con marcados intereses electorales, luego ocupan el puesto una serie de personas, sin conocimiento teórico ni experiencia en infraestructura vial, muchas con una amplia carrera política en el PLN o en el PUCS,

existiendo una alta rotación de ministros, de tres a cuatro por cada administración, estableciéndose el escenario perfecto para que se florecieran, tal como sucedió, las prioridades desde “lo político”

Recomendación no.8. Reconstituir el Consejo de Administración del Conavi

Excluir del Consejo de Administración del Conavi, a los empresarios, es decir a los representantes de la UCCAEP y a la Asociación de Caminos y Carreteras, y a la Unión de Gobiernos Locales, debido a que son asociaciones creadas para defender los intereses de sus miembros, además, que, en la implementación de la política, no se demostró que esos miembros propiciaron mecanismos de coordinación con otros entes relacionados con la obra vial nacional.

Es necesario, además, replantearse la representación estatal, especialmente el del representante del Mopt, en tanto en la implementación de la política, se comprueba, que ese cargo, es ocupado por abogados, miembros del despacho del Ministro y de los mandos medios del Mopt, no existiendo una razón técnica de esa designación.

El Consejo de Administración del Conavi, o del ente ejecutor de la política, debe estar conformado por 9 miembros en lugar de 7 miembros, de la forma siguiente:

- i. El Ministro de Obras Públicas y Transportes, quién lo preside.
- ii. El Viceministro de Infraestructura Vial y Concesiones.
- iii. El Director de Planificación Sectorial del Mopt.
- iv. Un representante del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, que será su Director Ejecutivo.
- v. El Secretario de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena).
- vi. El Gerente del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac).
- vii. Un representante de los usuarios de la red vial nacional, designado mediante convocatoria pública a cargo de la Defensoría de los Habitantes, el mismo con conocimientos en obra vial nacional.
- viii. Un representante de los empresarios usuarios de carreteras, designado mediante convocatoria pública a cargo de la Defensoría de los Habitantes, el mismo con conocimientos en obra vial nacional.

- ix. Un representante del ICE, que ocupe un mando medio, en el área de telecomunicaciones o energía.

La anterior composición del Consejo de Administración, tiene como objetivo nombrar a representantes idóneos, que incorporen la voz del cliente-ciudadano, y a su vez, provengan de entes públicos, con los que el ente ejecutor deba coordinar la ejecución de los proyectos viales.

Lo anterior, podría estar complementado por una Comisión de Empresarios, con voz, pero sin voto, para que coordine directamente con el Consejo de Administración y la Dirección Ejecutiva del Conavi, en la que, deberán estar representados los contratistas habituales del Conavi, dividido en tres segmentos: constructores viales, constructores de puentes y consultoría, incluyendo el control y verificación de la calidad.

Déficit de formulación no.9. La Administración de peajes

La recolección de los peajes, se encuentra a cargo del ente ejecutor de la política, el Conavi, esta es una materia, netamente fiscal, y la única relación con la política, es que los peajes, son parte del Fondo Vial Nacional. Al Fondo Vial Nacional ingresan fondos, provenientes del Ministerio de Hacienda, principalmente, y de la recaudación de los peajes, que es un impuesto, esto último lo realiza el Conavi. La recaudación de los impuestos por parte del Conavi, es una función que lo distrae de su competencia esencial, como lo es la construcción, conservación y mantenimiento de la red vial nacional.

Recomendación no.9

La recaudación de peajes, debe ser asumido, por el ente especialista en impuestos, que es el Ministerio de Hacienda, para que así, el ente público responsable de la ejecución de la política, dedique su atención a la esencia de la política que es la construcción, conservación y mantenimiento de la red vial nacional.

Instrumentalización de la recomendación: Mediante ley.

Déficit de formulación no.10. Fiscalización de la calidad de la red vial nacional

El problema público de la deficiente red vial nacional, fue retomado en el periodo 1998-2002, y se determinó que una de las causas de ese problema era la ausencia de una fiscalización de la calidad de la red vial nacional, por ello, como solución a esa causa, se

decide establecer un órgano de fiscalización de la calidad de la red, para que evalúe periódicamente la red, realice estudios de fiscalización, investigación y coadyuve con la capacitación en materia vial.

El Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme UCR) fue designado como fiscalizador de la calidad de la red vial nacional, mediante Ley 8114, que es una norma de naturaleza tributaria, por ello su denominación “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria”, misma que le dio tratamiento integral a una serie de impuestos y exoneraciones.

La participación del Lanamme, tienes dos elementos importantes, la fiscalización que ha sido funcional a la política, y la realización de estudios, que ha sido disfuncional con la política, como explicamos seguidamente.

Al ser una decisión tomada en la Asamblea Legislativa, sin considerar estudio técnico alguno que establezca esa designación del Lanamme, así como las competencias correspondientes, es una decisión proveniente de “lo político”, por las razones siguientes:

- i. El artículo 6 de Ley, que es la que designa al Lanamme como fiscalizador de la calidad de la red vial nacional, es atípica si consideramos que esa normativa en esencia le brindó tratamiento a una serie de impuestos y exoneraciones.
- ii. Los informes de fiscalización son enviados a la Asamblea Legislativa, y a sus dos órganos auxiliares la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, para que esos órganos realicen el control que consideren pertinentes.

Si bien el informe debe además de ser remitido al Ministerio de la Presidencia y al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que es el órgano rector de la política, excluyendo al Conavi, que es el órgano ejecutor de la política.

Una de las causas del problema público que había identificado la consultora Louis Berger en 1998, era la intromisión política de los diputados, que presionaban a las autoridades responsables de la política para que se realizarán obras viales de su interés, y manipulaban el presupuesto nacional, para incluir obras de su conveniencia.

Con la reorientación de la política en 1998, mediante la Ley 7798, los diputados habían perdido la posibilidad de incluir o no incluir obras viales en el presupuesto nacional, en

tanto, el presupuesto del Conavi, ente ejecutor de la política, no era competencia de la Asamblea Legislativa, sino del Ministerio de Hacienda por medio de la autoridad presupuestaria y de la Contraloría General de la República.

Con la Ley 8114, ese control sobre las obras viales, se retoma por parte de los diputados, en cuanto a la calidad de las obras de fiscalización, lo que les permite hacer un despliegue de peticiones ante los responsables de la ejecución de la política, aunado a una exposición mediática, para presionar a los ejecutores, o bien para cumplir con sus intereses político electorales.

Como el Lanamme es parte de la Universidad de Costa Rica, su gestión está cubierta por el principio de autonomía universitaria, y por ello, no se encuentra obligados a programar su trabajo en función de los planes de largo, mediano o corto plazo, establecidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Conavi.

Los responsables del Laboratorio, por tanto, establecen su propia agenda, es decir, establecen sus prioridades de intervención al ritmo que lo consideren pertinente, sin tener que establecer ningún tipo de coordinación con el Mopt y el Conavi, en la implementación de la política, esta brecha entre la agenda del Laboratorio y los entes ejecutores el Mopt y el Conavi, se ha evidenciado en varias ocasiones.

La inexistencia de coordinación entre el Laboratorio, el Mopt y especialmente el Conavi, ha sido evidenciada, no sólo por los autores de ejecución de la política, sino por la Contraloría General de la República en el 2010.

Lo anterior ha provocado que el resultado de los estudios técnicos del Laboratorio, muchas veces hechos inconsultos en cuanto a resultados con los funcionarios del Conavi, no tengan una incidencia en las obras viales, asimismo, que normativa esencial, como fue el CR-2010 Manual de especificaciones generales para la construcción de carreteras, que sustituyó a una norma de los años 70, tardará 8 años en oficializarse, después de la aprobación de la Ley 8114, que le brindó participación al Lanamme en la reorientación de la política, y que se tengan pendientes otras normas esenciales de actualizar como “Normas y Diseños para la Construcción de Carreteras” que data de 1956 y el “Manual de Construcción para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes” de 1983.

De conformidad con la Ley 8114 del periodo 2002 al 2014, el Lanamme, recibió cerca de 8000 millones de colones, para que realizará la fiscalización de la calidad de la red vial nacional. El Lanamme, de conformidad con lo indicado por sus autoridades, en ese periodo, se ha convertido en uno de los seis mejores laboratorios en la materia a nivel mundial. Por ello, en palabras del Director Ejecutivo del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos Olman Vargas Zeledón, logramos entonces tener un laboratorio de primer mundo con carreteras de tercer mundo.

En el periodo 1998-2001, antes de institucionalizar el Lanamme, como fiscalizador de la red vial nacional, los responsables de ese laboratorio, realizaron una serie de gestiones ante el Consejo de Administración del Conavi, para ser contratados, para realizar estudios en la red vial nacional, así como la ejecución de procesos de asesoría y gestión. En ese periodo se observa una amplia coordinación entre el Conavi y el Lanamme.

Esa proactividad académica y coordinación entre la academia y los ejecutores de la política se observa nuevamente a finales de la Administración Arias Sánchez, con el Instituto Tecnológico de Costa Rica, al que Conavi contrata para inventariar el estado de los puentes de la red vial nacional, garantizando el instituto la realización de esa actividad en 4 años, cuando el Lanamme, había indicado que podía realizar a lo sumo 40 evaluaciones al año de puentes, lo que implicaría unos 20 años para el inventario total en manos de ese Laboratorio, como manifestó el Doctor Pedro Castro Fernández, Ministro de Obras Públicas y Transporte a finales de la Administración Chichilla Miranda.

De conformidad con Bourdieu, el hombre académico, se rige por un interés hacia la investigación, y al reconocimiento social de su investigación, a su vez, en la escala de posiciones académicas que existen en las universidades. De conformidad con dicha manifestación de Bourdieu, y al estudiar la implementación de la política, se puede afirmar, que si hay una Universidad se le garantiza bajo la sombrilla de la autonomía universitaria los fondos para su desarrollo académico, no tendrá motivación para realizar proyectos fuera de su agenda, y mucho menos en coordinar los entes.

Por tanto, la evaluación periódica que realiza el Lanamme, sobre la red vial nacional, cada dos años, ha sido funcional a la política, y debe fortalecerse, y dotarse de los fondos públicos para que se continúe con el proceso. Pero, esto debe estar sujeto a concurso

público, en que puedan ingresar a competir incluso laboratorios extranjeros. Este es un servicio, que antes se contrataba, se le brindó el monopolio del mismo al Lanamme, pero podríamos obtener mejoras en el mismo, lo que podría visualizarse en un concurso público. Este es el mecanismo que se utiliza en todo el sector público, para las auditorías externas, lo que no se encuentra justificación, que obligue a actuar en contrario.

En cuanto a la realización de estudios y la actualización de la normativa técnica, se ha sido disfuncional con la política, por ello, debe reconsiderarse, el dotar de recursos para ello un laboratorio de una universidad pública, ya que la opción de que sea obligatorio la coordinación y trabajo en conjunto con el Mopt y el Conavi, y demostrar a la ciudadanía el fruto de ese trabajo compartido en función de una mejora de la política pública y la calidad de la infraestructura vial nacional, choca contra el principio constitucional de autonomía universitaria.

Recomendación no.10

Anta la imposibilidad de someter al Lanamme, como lo indicamos en la recomendación anterior, por el principio de autonomía universitaria, al trabajo conjunto con el Conavi y el Mopt, se recomienda establecer un fondo para la fiscalización, investigación y capacitación en infraestructura vial, que se financie con el actual 1 % de la Ley 8114, y que actualmente se le transfiere al Lanamme.

Se recomienda que el fondo sea administrado por el despacho del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que tenga por fin la contratación de personas físicas o jurídicas, que realicen la evaluación, fiscalización e investigación de la red vial nacional, en función del Plan Nacional de Transportes, y los planes de mediano y corto plazo.

Todas las contrataciones deberán realizarse por concurso público, para tal efecto, con el propósito de mantener objetividad en el proceso, el mismo deberá estar a cargo de una comisión formada por miembros del Colegio Federado de Ingeniero y Arquitectos y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Lo anterior es para lograr estudios, incluyendo la fiscalización, y capacitación en función de las necesidades nacionales, en el momento oportuno, en el caso del control de calidad, importante es realizarlo en los tres momentos, antes de la obra, durante la obra y en forma posterior a su realización.

Instrumentalización de la recomendación: Mediante ley.

Déficit de formulación no.11. Modelo de gestión de la calidad en la obra vial

En el periodo de estudio la evaluación de la calidad de la obra vial se realiza a partir de tres indicadores, que son: Deflectometría FWD, Regularidad Superficial IRI y Coeficiente de Rozamiento GRIP, sin la debida integridad de esas variables. Estas tres variables que se determinan para medir la calidad de la obra vial fueron establecidas unilateralmente por el Lanamme, considerando la calidad de la obra vial, como obra, y no como servicio, en tanto únicamente considera indicadores ingenieriles, por lo que la “voz del cliente-ciudadano”, que se encuentra en el centro de la calidad, según la teoría calidad total, es ignorada, asimismo se hace una valoración de la obra concluida, que por tanto no toma en cuenta el ciclo total del proyecto vial, que inicia con la pre factibilidad y concluye con la explotación de la obra.

Entonces la calidad de la obra vial, se realiza a partir del criterio único e incluso del Lanamme, sin considerar otros posibles indicadores.

Recomendación no.11

Considerando la teoría de la calidad total, el modelo español de la calidad de la obra vial (Libro Verde) y el Modelo Mexicano, se propone un modelo de calidad, que considere las variables siguientes:

- i. Deflectometría FWD
- ii. Regularidad Superficial IRI
- iii. Coeficiente de Rozamiento GRIP
- iv. Calidad de los materiales incorporados.
- v. Criterio del cliente-ciudadano usuario de la obra.
- vi. Planificación del proyecto, desde el origen del mismo, hasta la etapa de explotación.
- vii. Recurso humano que intervino en las diferentes etapas del proyecto.
- viii. Reglamentación y normativa utilizada.
- ix. Porcentaje de días del año que las vías se encuentran en funcionamiento.
- x. Cantidad de accidentes por año, por vía.
- xi. Cantidad de problemas técnicos por año (ejemplo derrumbes o inundaciones) en las vías.

El modelo puede ser ponderado entre las ocho variables, las que la mitad provienen del mundo ingenieril, y la otra parte, son aspectos de gestión.

Para el caso de la red vial nacional, se podrá aplicar el modelo a las secciones que forman la red vial nacional, y luego obtener un ponderado global de las 22 zonas que forman el país.

La planificación y la programación del proyecto, desde antes de su formulación, y hasta la etapa de explotación, inciden, sobre la calidad de la obra vial, ya que permite anticipar oportunamente eventos y brindar las soluciones en forma oportuna. Por otra parte, las capacidades del recurso humano que interviene inciden en la calidad del proyecto, ya que es el responsable del mismo, el que además de estar debidamente capacitado, requiere seguir la normativa y procedimientos debidamente actualizados y consensuados.

Instrumentalización de la recomendación: Debe realizarlo la Dirección de Planificación Sectorial del Mopt, en conjunto con los encargados del Premio Nacional de la Calidad de Mideplan y el Ente Nacional de la Calidad, debido a que son instancias técnicas relacionadas con la red vial nacional y la calidad en su conjunto.

Déficit de implementación no.1. Planificación

Decenas de estudios consultados de la Contraloría General de la República y del Lanamme, así, como los planes de largo, mediano y corto plazo, y los presupuestos, del periodo 1999-2014, nos muestra la ausencia de planificación en la política de infraestructura vial nacional por parte de los responsables. Existe una segregación y descoordinación total, entre los instrumentos y niveles de planificación.

La política de infraestructura vial nacional estableció claramente, que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en la figura de su ministro, era el ente rector de la política, responsable de la planificación de largo plazo, en asocio con el Conavi, de la planificación de mediano plazo, y el Consejo sería responsable del corto plazo.

La transición de la política, del Estado Constructor y del Estado Contratista, en donde Rodolfo Méndez Mata, para entonces ingeniero con experiencia en el tema vial, uno de los líderes del Partido Unidad Social Cristiano, ministros en varias administraciones del PUSC y exdiputado, se desarrollaba como Ministro de Obras Públicas y Transportes y Presidente

del Consejo de Administración, se realizó en un escenario de improvisación, sin planificación alguna, resolviendo problemas “en el camino”, reactivamente antes que proactivamente, más guiado por la inercia del momento.

Al inicio de la reorientación de la política, se encontraba vigente el Plan Nacional de Transporte 1995-2010, mismo que no fue actualizado, y partía del hecho, que el Estado era un constructor de carreteras, vías nacionales, que se entrelazaban con las vías férreas, cuando el ferrocarril, había sido cerrado en la Administración Figueres Olsen (1994-1998), un plan que era incluso de desconocimiento de los mandos medios del Conavi.

En la Administración de Laura Chinchilla, se formuló y oficializó el Plan Nacional de Transporte (2010-2035), que se constituyó en un proyecto actualizado, de la política pública de infraestructura vial nacional, integrada a otras infraestructuras y medios de transporte, ese plan traza un norte país para los próximos años.

Los planes nacionales de desarrollo, de cada administración, se encuentran en varios aspectos desvinculados de los planes de largo plazo, prueba de ello, fue un plan de largo plazo de transporte, desfasado, y vigente durante tres administraciones y parcialmente en una cuarta administración, en la reorientación de la política.

En los planes nacionales de desarrollo se incluyen una serie de obras, muchas veces, sin factibilidad técnica, incongruentes con el plazo de los proyectos viales, el plan nacional es preparado por la Administración entrante y usualmente se concluye en promedio seis meses después de iniciada la Administración, por lo que su vigencia es de 3 años y 6 meses.

Considerando aspectos intrínsecos a los proyectos viales, como son los estudios previos (al menos de suelos, ambientales, sociales, hidrológicos), el diseño del proyecto, la contratación de la empresa y la etapa de construcción, el ciclo del proyecto vial ronda los 4 o 5 años, un horizonte de tiempo mayor al plan nacional de desarrollo, e incluso a los planes quinquenales, que la misma ley 7798 estableció. Plazo, que puede aumentar, por gestiones relacionadas con las expropiaciones, los decretos de conveniencia, los estudios de factibilidad ambiental y la relocalización de servicio.

Durante el periodo de estudio, la planificación a corto plazo, de las obras por realizar, realizadas en el Conavi, en tanto es el ente ejecutor de la política, se encontraban en función del plan nacional de desarrollo, lo que implica una ruptura con los planes de largo plazo, y

los planes quinquenales, eran simples planes que se actualizaban cada año, con los planes de corto plazo, por lo que perdían el horizonte de la planificación de corto plazo.

Los planes de corto plazo, en el periodo de estudio, entonces se constituían por los compromisos del Presidente de la República, según lo que había manifestado en el plan nacional de desarrollo en su administración, por la injerencia política de diputados y alcaldes sobre el Conavi, por las obras que la Sala Constitucional ordenaba realizar, y por las recomendaciones que la Defensoría de los Habitantes establecía.

Este es el panorama de la planificación del Conavi, un panorama de corto plazo, de un año, al que se acomodan los proyectos viales, incluso en muchas ocasiones, la Contraloría General de la República, detectó que se realizaba primero el presupuesto que el plan a corto plazo, primeramente denominado Programa Anual Operativo (PAO) y luego el Programa Operativo Institucional (POI), quedando al descubierto, que primero se incluían en el presupuesto proyectos, con base en listas, generadas, a partir de presiones políticas, órdenes constitucionales, e informes de la Contraloría.

En el primer momento de la política, el de implementación, era evidente que se incluían proyectos en el presupuesto, por montos risibles, de 1 millón o hasta 5 millones de colones, que no representaban ni el 1 % del monto real de algunos proyectos, únicamente con el propósito de mostrarle al diputado, alcalde o comunidad, que un determinado proyecto estaba presupuestado, práctica que del todo no se eliminó, en los siguientes momentos de la política.

El Ministro de Obras Públicas y Transportes no asume la rectoría del Ministerio, debido a que muchas veces se nombró en ese puesto, a una persona con larga trayectoria del partido que se encontraba en el poder en ese momento, pero con total desconocimiento de la obra vial nacional, y otras veces por la alta rotación en ese puesto, ya que en todas las Administraciones han existido de tres hasta cuatro ministros, y en instancias tan cortas en un cargo, no es posible asumir en forma inmediata y contundente la rectoría.

La Dirección de Planificación Sectorial del Mopt, no contó en el periodo de estudio, con los recursos suficientes, humanos y tecnológicos, para hacer frente a los desafíos de la planificación de largo plazo, y el ministro de turno, no mostró interés en ello, salvo al final de la Administración Chinchilla Miranda.

La ausencia de rectoría, de planificación de largo plazo, de planificación de mediano plazo, la práctica de someterse al plan nacional de desarrollado, desfasado en tiempo con los plazos de mano de obra, la elaboración algunas veces del presupuesto, antes que el plan de corto plazo, aunado a lo anterior, es que tenemos un Consejo de Administración en el Conavi, politizado, al existir representantes de proveedores, y de las propias municipalidades que ejercen presión sobre las autoridades políticas, y un Director Ejecutivo en esa institución con precariedad laboral, tenemos entonces un escenario adecuado para que “lo político” se manifieste.

Imprescindible para la planificación es contar con profesionales en el Mopt y el Conavi, altamente capacitados, a nivel de perfil de consultor internacional, en tanto depende del recurso humano, ante todo de brindar la orientación adecuada, lo que no es posible lograr en esas instituciones, debido al estar atada la política al Estatuto de Servicio Civil y al administrador el Estatuto la Dirección General de Servicio Civil. En tanto dicho actor, bajo la institucionalidad que le permite el Estatuto, no permite establecer perfiles adecuados, ni una remuneración acorde con el mercado y el desempeño laboral, con ágiles procesos de reclutamiento y selección de personal.

Una de las mayores deficiencias que tiene la política, detonante del problema público, es la planificación, y una de las causas, la principal, de la ausencia de planificación, es no contar con recurso humano adecuado por las actuaciones de la Dirección General de Servicio Civil.

Recomendación no.12

Los planes de mediano plazo, incluyendo el plan nacional de desarrollo, que se hace periódicamente en cada administración, debe subordinarse al plan nacional de transporte, que es un procedimiento de 25 años, además los planes de mediano no deben ser quinquenales, sino al menos de 10 años, considerando el ciclo del proyecto vial, que mínimo es de 3 años, y se puede extender muchos años, de conformidad con la complejidad del mismo.

Lo anterior, deberá cumplirse, incluso bajo sanción legal correspondiente.

Instrumentalización de la recomendación: Concepción de un programa de planificación articulado entre Mideplan, la Secretaria Sectorial de Obras Públicas y Transportes y la unidad de planificación del Conavi.

Déficit de implementación no.2. Reestructuración del Mopt inconclusa

La reorientación de la política había desprovisto al Mopt de su función de constructora de la obra vial nacional, no sería entonces ejecutor, sino debía asumir la rectoría y la planificación de largo plazo.

A pesar de que la Ley 7798 estableció esa orientación, la burocracia del Mopt, fue afectada, en tanto, no sería protagonista directo de la construcción de la obra vial, la burocracia media no participaría entonces en la disposición de recursos, obras de campo, y por ello, debía dismantelar sus planteles, prescindir de su maquinaria y equipo, así como de una planilla numerosa. Los mandos medios, habían obtenido su puesto y su categoría salarial, de conformidad con la estructura ocupacional que le había impuesto la Dirección General de Servicio Civil, lo que significaba, que en cuanto mayor fuera la estructura administrativa, el número de funcionarios, y hasta el equipo, sin importar la productividad, entonces sería mayor su categoría profesional y salario. Dicho estado de confort de la burocracia media del Mopt, fue afectada con la reorientación de la política, por ello, existió un todo en el periodo de estudio, una visible resistencia a la reorganización del Mopt, y mucho menos para establecer programas de movilidad laboral.

María López, que provenía de la burocracia media del Mopt, al asumir el cargo de Viceministra Infraestructura y Concesiones en la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), y que vuelve a asumir ese mismo cargo en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) realizó gestiones para crear en cada una de esas administraciones, una unidad ejecutora que se encargará de un proyecto vital, pero a cargo de la propia Viceministra.

De esta forma ese despacho, primero dependió de la Unidad Ejecutora para la Coordinación y Administración Técnica y Financiera del programa de Habilitación de la Ruta Nacional Nro. 34, Ruta Costanera Sur, y posteriormente la Unidad Ejecutora Proyecto Bajos de Chilamate-Vuelta de Kopper, ambas con préstamos internacionales.

Lo anterior demuestra, que, pese a que la reorientación de la política establecía que la ejecución de las obras viales le correspondía al Conavi, y no al Mopt, fueron asumidos dichos proyectos por las autoridades del Mopt, con una rica participación de varios funcionarios de ese Ministerio, desprendida de la coordinación con los funcionarios del Conavi.

No es hasta finales de la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), en que logra el comienzo de la transformación del Mopt, iniciado en la Dirección de Planificación Sectorial únicamente, quedando por fuera otras direcciones, departamentos y unidades, pese a que, en 1998, se había establecido a la reestructuración de ese ministerio.

Existieron muchas indefiniciones en cuanto a competencias y recursos, que tuvieron incidencia seria y directa en la red vial nacional, como es el caso del Departamento de Puentes del Mopt.

Los profesionales en puentes, los estudios relacionados con puentes, de las contrataciones del Conavi, sólo eran posibles con la participación de los funcionarios de ese Ministerio, que, bajo su propia agenda, se encargaba de diseñar el objeto contractual o recomendaban sobre las ofertas que se presentaban en Conavi, cuando debía repararse, reconstruirse o construirse un puente nuevo.

Pese a que la reestructuración aprobada a finales de la Administración Arias Sánchez, que se concretaría en el año 2009, había establecido un departamento de Puentes en el Conavi, el mismo no se había formado, ya que a la burocracia del Conavi, no le interesaba la constitución de ese departamento, ni a la del Mopt le interesaba seguir participando en los concursos públicos de puentes.

Recomendación No.13

Concluir la reestructuración del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en particular lo relacionado con obra vial nacional.

Instrumentalización. Programa de Trabajo de Reestructuración, con informes periódicos al Ministro de Obras Públicas y Transportes.

Déficit de implementación no.3. Director Ejecutivo del Conavi, en constante precariedad y vulnerabilidad laboral.

Pese a que la reorientación de la política, según Ley 7798, establecía que debía nombrarse por concurso público al Director Ejecutivo, el mismo por lo general, a excepción de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) fue nombrado interinamente, por lo que se encontró permanentemente el ocupante de ese cargo en vulnerabilidad y precariedad laboral.

No fue posible nombrar en tres administraciones (Pacheco, Arias y Chinchilla) en el cargo de Director Ejecutivo, una persona con un alto perfil, debidamente remunerado, por el salario que impuso para el cargo la Autoridad Presupuestario, por ello, el sujetar la política a los actores que conforman esa Autoridad, es uno del déficit de formulación de la política.

Recomendación no.14. Contratar a una empresa independiente, mediante concurso público, para que defina el perfil, salario y realice un concurso, para la contratación del Director Ejecutivo del Conavi.

Instrumentación: Elaborar concurso público desde el Conavi para contratar la empresa.

Déficit de implementación no.4. La organización del Conavi, la Dirección General de Servicio Civil y el nombramiento de funcionarios.

El Conavi tardó toda una Administración, la de Rodríguez Echeverría (1998-2002) para organizarse, es decir cuatro años, en todo ese tiempo, se tramitó una estructura organizativa ante Mideplan que fue aprobada hasta finales del año 1999. Además, la Dirección General de Servicio Civil brindó autorización a finales del año 2000 para que fueran ocupadas menos de 46 plazas, a las que les había brindado una clasificación y una valoración, acorde con su política de equidad en las plazas bajo su autoridad. Durante el 2001, las plazas, aprobadas por la Dirección General de Servicio Civil, empiezan a ocuparse, con lo que fue posible tener en ese año una estructura formal.

En el periodo de 1998 al 2001, el Conavi operó con una serie de funcionarios que fueron trasladados provisionalmente, principalmente del Mopt, que en algunos casos, se trasladarían definitivamente al Conavi, y otros ocuparían una de las 46 plazas que se habían creado, otras dos plazas, la del Director Ejecutivo y la del Auditor Interno, se habían creado, pero no estaban fuera de las competencias del Director de Servicio Civil, lo que permitió,

en ambos casos, realizar un nombramiento en propiedad, ágil, en comparación con los nombramientos que se realizaron por parte de la Dirección de Servicio Civil.

La estructura del Conavi de ese entonces, estaba constituida por una Dirección Ejecutiva, una Dirección Administrativa Financiera, una Dirección de Ingeniería, una Dirección de Obras Viales, una Dirección de Conservación Vial, una Unidad de programación y control, una Asesoría Legal y una Auditoría Interna.

A cargo de esas unidades administrativas, se nombró a un funcionario que estaba o había laborado en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y en menor medida en el Consejo de Seguridad Vial.

La primera estructura del Conavi, elaborada por funcionarios del Mopt, fue una copia “en pequeño” de la estructura funcional de este Ministerio, en tanto, principalmente, sus diseñadores se preocuparon por respetar la estructura ocupacional de la Dirección General de Servicio Civil, fundamentada en una organización funcional.

La organización funcional imperaba en todas las organizaciones públicas cubiertas por la Dirección General de Servicio Civil, pero ninguna de ellas, realizaba proyectos, como sí los realizaría el Conavi, de ahí, que se descartaron, otro tipo de organización, como la administración por proyectos o la Administración Matricial, o cualquier otra que fuera acorde con las características que requería la novel institución, conceptualizada bajo la Nueva Gestión Pública e implementada entonces bajo la estructura Burocrática-Weberiana.

La institucionalidad impuesta por el Estatuto de Servicio Civil, y por su administrador la Dirección General de Servicio Civil, permitía realizar nombramientos interinos, fuera de concurso, o realizar nombramientos en categorías menores, y luego bajo la figura de la “reasignación” aumentar la categoría “ocupacional”, y por ende salarial.

Los directores del Conavi, a cargo de la Administración media, gestionaron una serie de nombramientos interinos, entre sus excompañeros del Mopt o de otros lugares, y así, fueron utilizadas las primeras plazas, porque así lo permitía la institucionalidad del régimen de servicio civil.

Plazas claves para la institución fueron utilizadas para otros fines, así la plaza del Proveedor Institucional, fue utilizada para nombrar en forma interina al Jefe de Servicios

Generales, que ocuparía esa plaza hasta el 2003, la plaza del Director Financiero, sería utilizada para nombrar al asistente de la Dirección Administrativa Financiera.

Entre el 2002 y el 2009, afloraron la creación de unidades administrativas, sin justificación alguna, en las que se nombraba algún funcionario, y mediante la figura de la reasignación se le aumentaba el salario, especialmente en la Dirección Administrativa Financiera, en donde el número de jefatura comenzó a crecer más rápidamente que las de las áreas sustantivas.

En la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), pese a que la prioridad, en la reorientación de la política era la conservación vial, la unidad responsable de ella, la Dirección de Conservación Vial, contó con a lo sumo dos plazas del Conavi, una de su director, apoyado por una serie de contrataciones de consultores, que el director supervisaba directamente.

Posteriormente, en la Administración Arias Sánchez, en el 2009, se reestructuró el Conavi, para ese entonces se contaba con una planilla cercana a los 200 funcionarios, formada en gran parte por funcionarios que habían sido trasladados del Mopt y de otras instituciones, la Ministra de ese entonces había gestionado ante las autoridades correspondientes cerca de 100 plazas para el Conavi, y el traslado definitivo de funcionarios que se encontraban en propiedad.

La estructura del Conavi de 2009, sigue con más fuerza la estructura ocupacional de la Dirección General de Servicio Civil, por ello, se crearon una serie de niveles jerárquicos y una gran cantidad de unidades administrativas, con el propósito de lograr un mayor nivel ocupacional de las plazas, o que significaba un mayor salario. Las jefaturas administrativas llegaron a superar las jefaturas de nivel técnico, e incluso existieron en el periodo de estudio, unidades administrativas, con un integrante, la jefatura, es decir un jefe sin subalternos, lo que no es posible en gestión organizativa.

Del 2009 al 2014 existieron 71 jefaturas en el Conavi, en promedio cada una de 3 funcionarios. Así, un estudio realizado por el Departamento de Análisis Administrativo del Conavi, determinó que debía reorganizarse la institución, y que bastaban 38 jefaturas para ello, propuesta que por haber sido presentada a finales de la Administración Arias Sánchez en el 2014, no fue aprobada por el Consejo de Administración del Conavi, aunque el

entonces Ministro de Obras Públicas y Transportes, que a su vez era el Presidente del Consejo de Administración del Conavi, Pedro Castro Fernández, era del criterio que debía aprobarse.

Durante la Administración Pacheco, Arias y Chinchilla, en el Conavi, con excepción de dos jefaturas, nunca se realizó un concurso externo para el nombramiento de jefaturas, todas se realizaban por la figura de la reasignación, que no implicaba hacer un concurso, bajo la institucionalidad del Estatuto de Servicio Civil y la Dirección General de Servicio Civil.

La organización del Conavi y los nombramientos de jefaturas, no se encuentra fundamentada en un estudio técnico, sino son el producto de decisiones, o tomadas desde lo “político” o desde la “burocracia” del Mopt y el Conavi, de ahí, que aquí se identifica un déficit de implementación de la política, generada por un déficit de formulación, haber supeditado el Conavi, al Estatuto de Servicio Civil y al actor Administrador del mismo, la Dirección General de Servicio Civil.

Recomendación no.15. Excluir de la competencia de la Dirección General de Servicio Civil, a los entes públicos relacionados con obra vial nacional, conservando el régimen de empleo público (Un servicio civil sin la Dirección General de Servicio Civil).

Instrumentalización: Mediante ley de la República.

Déficit de implementación no.5. La coordinación entre unidades administrativas del Conavi

El estado de precariedad y vulnerabilidad del Director Ejecutivo del Conavi, la ausencia de planificación, el régimen de servicio civil administrado por la Dirección General de Servicio Civil y la estructura organizacional funcional del Conavi, permitió que las unidades administrativas del Conavi, manejarán su propia agenda, establecida por la jefatura, misma que se encontró siempre un régimen de confort, similar a las condiciones de la burocracia weberiana, en que operaba. Por lo expuesto, las jefaturas no tuvieron ningún incentivo para coordinar las labores entre sí, lo que no era conveniente, cuando en esencia la institución se fundamenta en proyectos, fue en esencia una organización operada de manera similar a un grupo de islas, desde la visión organizativa, lo que incide en una labor integral.

El Estatuto de Servicio Civil y su actor la Dirección General de Servicio Civil, no habían permitido contratar el recurso humano debidamente remunerado, que la reorientación de la política requería, lo que había incidido en una gestión como la indicada.

Recomendación no.16.

Debe reestructurarse totalmente el Conavi, para que se permita tener una estructura y personal acorde con las necesidades reales.

Instrumentalización: Contratar empresa por concurso público para que defina estructura, perfiles y salarios.

Déficit de implementación no.6. Procedimientos y reglamentos obsoletos

En el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, no fueron actualizados los procedimientos relacionados con obra vial nacional, bajo el nuevo esquema de Estado Contratista, ni se establecieron, desde ahí, por ser el ente rector de la política, la formalización de procedimientos de coordinación entre el Mopt y el Conavi.

En las dos primeras administraciones, la de Rodríguez y Pacheco en el Conavi no existieron procedimientos formales y oficiales, sino una serie de procedimientos informales, que habían sido importados del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por los funcionarios que asumieron los mandos medios, las labores profesionales y técnicas del Conavi, por lo que de conformidad con el Modelo de Capacidad y Madurez (CMM), la institución se ubica en el primer nivel. En las administraciones de Arias Sánchez y Chinchilla Miranda, se manifiesta un esfuerzo para definir los procedimientos mediante el que operaría el Conavi, por lo que la institución sube una escala en ese modelo, labor que realiza por inercia, a raíz de sendos informes de la Contraloría General de la República, en que señalaban un caos en materia procedimental.

Los niveles iniciales del modelo, muestran una institución caótica en cuanto a la normalización de labores, control de las mismas y la calidad de sus operaciones.

Con el traslado de funcionarios del Mopt al Conavi, también se trasladaron viejos reglamentos de construcción, todos fundamentados sobre la premisa del “Estado Constructor” y no del “Estado Contratista”, entre ellos el Manual “Normas y Diseños para la Construcción de Carreteras” de 1956, el Manual de Construcción para la

Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes”, MC-83, del año 1983 y el Manual de especificaciones generales para la construcción de carreteras, caminos y puentes, CR-77, del año 1977, este último fue sustituido por una versión del año 2010.

Desde el año 2002, con la intervención del Lanamme, como fiscalizador de la red vial nacional, se había evidenciado la necesidad de actualizar dicha normativa, con la que se construyeron las carreteras del país, en el periodo de estudio.

El Estatuto de Servicio Civil y su actor, la Dirección General de Servicio Civil, no había permitido contratar el recurso humano debidamente remunerado que la reorientación de la política requería, y que la institucionalización del Lanamme como fiscalizador de la red vial nacional, que opera bajo el principio de autonomía universitaria, había incidido en una gestión como la indicada.

Recomendación 17.

Los déficits de implementación del 3 al 6, se soluciona, en gran medida y aunado a una reestructuración total del Conavi, con la contratación de profesionales altamente capacitados, debidamente remunerados, cuyo salario sea único de conformidad con el mercado, con incentivos por cumplimiento de metas, bajo una relación de empleo público no cubierta por el Estatuto de Servicio Civil y mucho menos por la Dirección General de Servicio Civil.

Lo anterior, implica prescindir de los profesionales cubiertos bajo la institucionalidad del régimen de servicio civil, algunos podrán ser contratados, bajo las condiciones anteriores.

El régimen administrado por la Dirección, ha generado la imposibilidad de la contratación profesional, altamente capacitado, para que resuelvan problemas relacionados con reglamentación, procedimientos y gestión, y lleven a cabo una gestión gerencial proactivo, recomendación acorde con la tendencia de la Nueva Gestión Pública.

Déficit de implementación no.7 Incidencia de lo político en los Programa de Conservación Vial y Programa de Construcción de Vías y Puentes

En el periodo de estudio se determinó que el Ministro de Obras Públicas y Transportes, cambió en promedio tres veces en cada administración, por lo que existió una alta rotación

en el puesto de Director Ejecutivo en la Administración Chinchilla Miranda, ya que la persona que ocupó ese puesto, lo realizó bajo la figura del interinazgo, que en esencia representa vulnerabilidad y precariedad laboral. En el citado caso, no existieron estudios realizados por la Dirección de Planificación Sectorial del Mopt, que presentó un déficit de recursos humanos y materiales, y no existió planificación del largo plazo. Además, los planes quinquenales eran una adaptación a los planes de corto plazo del Conavi, y estos respondieron a los programas de desarrollo del gobierno de turno, en que incluían proyectos viales con plazos de ejecución efectivos, que superaba el periodo de los cuatro años, que no existieron profesionales con el perfil requerido por la política, sino aquellos que determinó la Dirección General de Servicio Civil, por lo que el Consejo de Administración del Conavi estaba en esencia politizado, ya que así, lo determinó la política. Lo anterior por cuanto existía la representación de los intereses gremiales, en ese ente colegiado, donde no existieron canales para el usuario final de las carreteras e incidiera en la planificación de largo y mediano plazo, que en esencia no existió, todas esas condiciones establecieron un escenario que alentó la intromisión política, especialmente de diputados y alcaldes.

Se cuenta entonces con gestiones de diputados y alcaldes municipales, para que se realicen determinada obra vial, la obra vial, entonces sigue siendo un instrumento de “lo político”, para satisfacer sus intereses, por ello, en los presupuestos y programas operativos institucionales (antes programas anuales operativos), se incluyeron proyectos, sin ningún sustento técnico, incluso en la Administración Rodríguez Echeverría, se había institucionalizado la práctica de incluir proyectos en los presupuestos con un millón o a lo sumo 5 millones de colones, únicamente con el propósito de “engañar” a los ciudadanos, al indicarles que efectivamente sus proyectos habían sido considerados, práctica que del todo no fue eliminada en las administraciones siguientes.

En cuanto a los proyectos de conservación y mantenimiento vial, una vez contratadas las empresas para la conservación y mantenimiento de las 22 zonas en que se divide el país, para el tema vial, no se tenían estudios técnicos, que determinaran la utilización de los recursos por zona, por ello, cada tres meses, se determinaba las zonas que serían beneficiadas con la conservación y mantenimiento vial, por ello, hay zonas que recibieron hasta 21 mil millones de colones de inversión entre el 2006 y el 2013, como el caso de San

José, zonas como Pérez Zeledón, Brunca Sur, San Carlos, Santa Cruz y Liberia, fueron de las zonas con mayor beneficio en ese periodo.

Esa inversión, si no fue canalizada a partir de la planificación de corto y mediano plazo, sino de los planes trimestrales, y dado el escenario de la planificación, la organización y los recursos humanos del Conavi, entonces, podemos indicar, que tuvieron una gran influencia de lo político, salvo aquellas eventualidades, como derrumbes, caída de puentes, obstrucción de carreteras, que fue atendido inmediatamente, sin intervención política alguna.

La obra nueva y no la conservación vial, es preferida por “lo político”, ya que genera más réditos “de lo político” la construcción de un puente, que la conservación.

Fue lo político, en el año 1998, que convirtió un proyecto para la constitución de una entidad para la conservación y mantenimiento vial, a una entidad que se encargara también de la obra nueva, es que los diputados y los alcaldes municipales, participaron antes de la reorientación de la política, como después de ella.

Recomendación no.18.

De conformidad con la Nueva Gestión Pública, así, como con el Gobierno Abierto, tener publicado un listado de las gestiones de los diputados y alcaldes, para que se realicen determinadas obras viales.

Instrumentalización: Establecer un programa, como parte del sistema de Gobierno Abierto.

Déficit de implementación no.8. Pesos y dimensiones

Dos decisiones relacionadas con “lo político” afectaron seriamente el presupuesto del Conavi, para obras viales, el traslado al Conavi del Departamento de Pesos y Dimensiones, en la Administración Arias Sánchez, con el propósito de controlar los pesos y dimensiones de los vehículos que transitaban por la red vial nacional, sujetos a multa.

El control de carretera no le es propio a una entidad como el Conavi, que construye, conserva y mantiene la red vial nacional, se realizó el traslado sin estudio técnico que mediará en esa decisión, incluso siendo el proceso ajeno a la política pública.

Posteriormente, en la Administración Chinchilla Miranda, cuando Francisco Jiménez Reyes, funge como Ministro de Obras Públicas y Transportes, se da un convenio con Racsa

para el control en carretera de los pesos y dimensiones de los vehículos, los precios cobrados por Racsa con montos cercanos a 1 millón de dólares por estación de pesaje.

Este contrato se realiza en el momento en que Racsa se encuentra buscando proyectos en qué intervenir, por amenaza de cierre.

Los altos costos del proyecto, aunado a un deficiente estudio de precios, llevan afirmar con la decisión de asociarse con Racsa, proviene de lo político.

Recomendación no.19.

Al ente ejecutor de la política infraestructura vial nacional se le debe despejar de toda responsabilidad que no se relacione directamente con la política.

Instrumentalización: Mediante decreto ejecutivo

Déficit de implementación no.9. Ausencia de beneficiarios

Los beneficiarios de la política, fueron los grandes ausentes en el periodo de estudio, ya que no existieron mecanismos efectivos de retroalimentación con ellos, por lo que la representatividad de la ciudadanía es asumida por los medios de comunicación, y en el tercer momento se ejerce a través de las redes sociales, bajo la investidura del anonimato.

La política pública de infraestructura vial nacional establece un mecanismo de comunicación tipo “monólogo”, ya que establece un único canal de comunicación del Conavi hacia el cliente- ciudadano, pero no establece los canales de ese cliente hacia el Conavi o el Mopt.

Los miembros del Consejo de Administración, representantes gremiales, así como los medios de comunicación, asumen la representación del cliente-ciudadano, que hace uso de las redes sociales, en los últimos años, como un medio de expresión de su insatisfacción.

Recomendación no.20.

Deben establecerse mecanismos de consulta ciudadana, para que se propongan obras viales, además, de que se les brinde participación en la priorización de las mismas. El desarrollo informático permite hoy, desarrollar sistemas que permitan capturar inquietudes, e incluso realizar una especie de votación electrónica de consideración para la prioridad de obras.

Finalmente, debe indicar que no es posible postergar la reestructuración del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, ya que es necesario movilizar hacia el sector

privado o a otros entes públicos, todo el personal, que anteriormente se dedicaba a la infraestructura vial nacional, y vender todos los terrenos, bodegas y activos, que se utilizaban para atender la red vial nacional.

Instrumentalización: Debe estar incorporado la consulta en los planes de largo, mediano y corto plazo.

Déficit de implementación no.10. La conceptualización del proyecto vial

No existe una conceptualización del proyecto vial que comprenda todas las partes del mismo, en tanto muchas veces cada parte se convierte en un proyecto por sí sólo.

Recomendación no.21.

El proyecto vial nacional, debe ser conceptualizado desde su origen hasta su fase de explotación o servicio, lo que significa que debe cubrir aspectos de prefactibilidad, estudios previos, diseño, contratación, construcción, control y verificación de calidad, y la puesta a disposición del usuario, lo que debe estar a cargo de un administrador de proyecto, y erradicar la práctica, de fraccionar el proyecto, bajo responsables diferentes, sin canal de comunicación alguna.

Instrumentalización. La conceptualización del proyecto integral debe incluirse en los planes de largo, mediano y corto plazo, así como en el presupuesto anual.

Déficit de implementación no.11. Tendencias a un mercado oligopolística

Existe una tendencia a un mercado oligopolístico, en que unas cuantas empresas pueden acceder a los contratos relacionados con la red vial nacional, debido al alcance de los proyectos, lo que no crea la competencia necesaria entre las empresas, que podrían generar o un mejor precio o una mayor calidad de lo ofrecido

Recomendación no.22. Fomentar la utilización de la figura de la licitación pública internacional, para atraer empresas extranjeras, que compitan en precio y calidad, con las nacionales, en los concursos de obra vial nacional.

Recomendación no.24. Estudiar el alcance de los proyectos, con el propósito de modificar el mismo, que permita la participación de múltiples empresas nacionales, sin deterioro de la calidad de lo ofrecido.

Instrumentación: Inclusión en los planes de largo, mediano y corto plazo.

Tres causas del problema público son claves, que deben resolverse, la primera se encuentra relacionada con una rígida institucionalidad de la administración de recursos humanos, que permite la actuación de actores inflexibles con actuaciones reduccionistas, como son la Dirección General de Servicio Civil y la Autoridad Presupuestaria. Sin la exclusión de la política pública del Estatuto de Servicio Civil del año de 1953, y los controles de la autoridad presupuestaria en el ámbito de los recursos humanos, ninguna otra modificación tendría sentido, en tanto éste es el principal causante del problema público de la deficiente red vial nacional. La segunda causa es “lo político”, debe esta política separarse de los juegos de actores en función de intereses político electorales, y esto significa fortalecer los procesos de planificación de largo, mediano y corto plazo, ya que en la implementación de la política, se ha demostrado que ante la ausencia de planificación, en cuanto a la orientación de la política, lo “político toma su lugar”.

Debe incorporarse al gran ausente de la política a la “ciudadanía”, que debe considerarse en los procesos de planificación, en la contratación de empresas e incluso en la fiscalización de la obra nueva, en proceso de construcción y construida. En la nueva gestión pública, el ingeniero no puede suplantar al cliente-ciudadano, no puede opinar ni decir por él, eso es cosa del pasado, la ciudadanía clama porque se le tome en cuenta, en una premisa que pareciera decir “nada sobre nosotros, sin nosotros”.

Una red neocorporativa, que el diseño institucional de la política permitió, ha monopolizado la representación del ciudadano frente al Estado, que se concreta con la presencia de dos cámaras empresariales en el Consejo de Administración del Conavi, una de primer grado y otra de segundo grado, que se mezcla con actores políticos y empresarios, incluso desde la academia, especialmente los bunkers de pensamiento neoliberal del país, como son la Academia Centroamericana.

Una tercera causa, es la coordinación entre las instituciones, las mismas deben coordinar sus agendas, ya que cada institución se aísla en el cumplimiento de sus proyectos, no se integra, por ello, los proyectos no son vistos como proyectos país, sino como de instituciones o de al actor específico. En el caso de la infraestructura vial nacional, esto es

un asunto clave, en tanto para realizar las diferentes obras, se requiere de la colaboración de otros entes públicos, no es una labor solo del Mopt y el Conavi, sino involucra a municipalidades, a los órganos fiscalizadores (Dirección de Servicio Civil, el Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República), a Setena, Lanamme, Sistema de Áreas Protegidas, y a los entes públicos relacionados con la relocalización de servicios (municipalidades, el Ice, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, Compañía de Fuerza y Luz), entre otros.

Las obras viales, son proyectos “país”, no de una administración. En ese sentido, es necesario, concientizar al ciudadano, sobre la diferencia entre la red vial nacional y la red vial cantonal, al confundirse una con la otra, no para las autoridades del Poder Ejecutivo, se desentiendan a la red cantonal, sino para que la ciudadanía misma, ayude a canalizar las inquietudes correspondientes, antes las autoridades pertinentes, las del Poder Ejecutivo, o las de los gobiernos locales.

Finalmente, indicar que la política pública de la infraestructura vial nacional, no puede conceptualizarse alejada de las políticas en materia de red vial cantonal, de las diferentes municipalidades, en tanto, la red nacional se integra con la cantonal, por lo que pasa en una influye en la otra, y tampoco, puede aislarse de otras políticas relacionadas con el transporte, como es el caso de la política de transporte público, en tanto al mejorar este último, mediante carriles o carreteras exclusivas para lo público, aunado a otras mejores, podríamos estar mejorando también la red vial nacional.

Bibliografía.

- Acuña Arias, Franklin (2015). Actualización del Inventario Técnico de los puentes de la Red Vial Nacional por medio del Sistema de Administración de Estructura de Puentes (SAE), Sitio Web del Conavi (Recuperado de <http://www.Conavi.go.cr/wps/wcm/connect/c5109461-efca-4e3e-95ff-a149b1d1b09e/PROCEDIMIENTO+SAEP+V8+PDF+%281%29.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c5109461-efca-4e3e-95ff-a149b1d1b09e>, el 2 de julio de 2018).
- Abarca Rodríguez, Allan, Felipe Alpizar Rodríguez, Gina Sibaja Quesada y Carga Rojas Benavides (2013). Técnicas Cualitativas de Investigación. Editorial Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- Academia de Centroamerica(2019)¿Quienes Somos? Recuperado del Sitio Web de la Academia Centroamericana <https://www.academiaca.or.cr/quienes-somos/asociados> el 30 de junio de 2019)
- Agüero, Mercedes (6 de Junio de 20017). Paralizada construcción de tres puentes peatonales. La Nación, Costa Rica. (Recuperado <https://www.nacion.com/el-pais/paralizada-construccion-de-tres-puentes-peatonales/W2J7HXMMQ5BURK3OZFY3MUOK4Q/story/> el 05 de marzo de 2017).
- Aguilar, Justo y Rudolf Luke (2010). Crisis Global y Política Económica. La Economía Costarricense en el Periodo 2006/2009. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Aguilera Izaguirre, Gustavo. (2010). Modelos de evaluación de la calidad de las organizaciones dependientes de la Administración Pública en México y en España. Tesis de doctorado no publicada. Universidad de Granada. Granada, España.
- Albacete Sáez, Carlos Antonio. (2010). Influencia de las prácticas de gestión de la calidad sobre la gestión del conocimiento y la innovación en los servicios: el caso de las empresas hoteleras. Doctorado en Administración no publicado. Universidad de Granada. Granada, España.
- Alquilar Montoya, Roció (2006). Informe ante la Sala Constitucional en razón de Recurso de Amparo, tramitado bajo el expediente 06-005624-007-CO).

- Altaba Dolz, Eugenia. (2010). La Nueva Gestión Pública y la Gestión por Competencias. Tesis doctoral presentada en al Universitat Rovira I Virgili. España
- Altaba, E. (2010). La nueva gestión pública y la gestión por competencias. Tesis doctoral presentada en al Universitat Rovira I Virgili, España
- Andreu Barberá, Iván. (2009). Modernización y Nueva Gestión Pública en los ayuntamientos del Camp de Tarragona. Tesis de doctorado no publicada. Universidad Rovira I Virgili. Caluña, España.
- Arias Sánchez, Oscar (2006, febrero 10). Caldera. La Nación, pág.15 (Recuperado de http://www.nacion.com/ln_ee/2010/febrero/10/opinion2257076.html, el 20 de febrero de 2016).
- Angulo Zeledón, Enrique (2016).Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional.
- Angulo, Francisco (2005). Colocarían cableado subterráneo en la ciudad de Heredia. En la Nación del 06 de febrero de 2005, consultado en el sitio Web de La Nación (Recuperado de http://www.nacion.com/ln_ee/2005/febrero/06/pais3.html, el 20 de Junio de 2018).
- “Araya, E; Cerpa, A. (2008). La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena.
- Revista de Estudios Politécnicos. Volumen 7, no. 11”
- Archivo Nacional (2000).Corporación Costarricense de Desarrollo, Sociedad Anónima, Ficha CR-AN-AH-CODESA-000001-000528 Dirección General de Archivo Nacional, Costa Rica.
- Arellano Gault, David (1995).Gestión pública en Estados Unidos:crisis y estado del arte. Universidad de Colorado en Denver. USA
- Arellano, David (2002), “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México”, en Reforma y Democracia, núm. 23, Venezuela: CLAD.
- Arguedas, Pablo (2017). Derecho de Vía. Conavi, Dirección de Planificación. San José.
- Arias Herrera, Rolando (2015). Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional.

Arias Sánchez, Oscar (2005). Hacia la Costa Desarrollado del Bicentenario. Programa de Gobierno 2006-2010 (Recuperado de http://www.capitales.com/biblioteca_documentos/20060620_programa_gobierno.pdf, el 20 de noviembre de 2018).

Arias Sánchez, Oscar (2005). Hacia la Costa Desarrollado del Bicentenario. Programa de Gobierno 2006-2010 (Recuperado de http://www.capitales.com/biblioteca_documentos/20060620_programa_gobierno.pdf, el 20 de noviembre de 2018).

Arias Sánchez, Oscar, Rodrigo Arias Sánchez, Guillermo Zúñiga y Karla González Carvajal (2007). Contrato con la Ciudadanía. Sector Infraestructura y Transportes. Presidencia de la República. (Recuperado de <https://www.csv.go.cr/documents/10179/10843/Contrato+con+la+ciudadanía.pdf/1886e1ef-bf53-4c62-bf58-45f7748261e2>, el 25 de mayo de 2011).

Arias Sánchez, Oscar. (2006). Discurso de toma de posesión 8 de mayo: Escojo la vida, la democracia y el desafío de cambiar en paz. San José. Consultado en:http://www.nacion.com/ln_ee/2006/mayo/09/opinion1.html

Arias Sánchez, Oscar. (2006). Discurso de toma de posesión 8 de mayo: Escojo la vida, la democracia y el desafío de cambiar en paz. San José. Consultado en:http://www.nacion.com/ln_ee/2006/mayo/09/opinion1.html

Asamblea Legislativa (1998). Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi). No.7798, Gaceta 203, del 27 de octubre de 2017, Costa Rica.

Asamblea Legislativa (2017). Reforma Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi). No.9484, Gaceta 103, del 29 de mayo de 1998, Costa Rica.

Asociación Bancaria Nacional (ABN)(2019). ¿Quiénes Somos? Recuperado del Sitio Web de la Asociación Bancaria Nacional (2019) <https://www.abc.fi.cr/quienes-somos/>, el 21 de junio de 2019)

Aucoin, Peter (1990), “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, en Governance, vol. 3, núm. 2, Reino Unido: Blackwell Publishing.

- Auditoría General del Mopt (2007). Informe AGI-30-2007 “Estudio sobre el Registro, Control y Fiscalización de los Bienes Inmuebles del Ministerio de Obras Públicas y Transportes”. Auditoría General del Mopt, Costa Rica.
- Auditoría General del Mopt (2013). Informe AG-I 013-2013 “Análisis sobre la Gestión del Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles”. Auditoría General del Mopt, Costa Rica.
- Auditoría General del Mopt (2014). Informe AG-I-045-2014. “Estudio Especial sobre la Adquisición del Mopt en Relación con los Procesos de Adquisición, Control y Custodia de los Bienes Inmuebles, Así como, lo correspondiente al Uso y Arrendamiento de Propiedades. Auditoría General del Mopt, Costa Rica.
- Avendaño López, Jenny Liseeth (2010). Análisis de la Nueva Gerencia Hospitalaria Un Enfoque de Gestión Administrativa dentro del Sector Hospitalario. Universidad Nacional de Colombia, Colombia.
- Badilla Vargas, Gustavo A (2009). Determinación de la Regularidad Superficial de Pavimentos Mediante el Cálculo del Índice de Regularidad Internacional (IRI): Aspectos y Consideraciones importantes.
- Banco Mundial (2010). Costa Rica: panorama general (Recuperado del Sitio Web del Banco Mundial <http://www.bancomundial.org/es/country/costarica/overview><http://www.bancomundial.org/es/country/costarica/overview>, recuperado el 04 de diciembre de 2014)
- Barahona Streber (2000). Panorama desolador. En la Nación. Sitio de La Nación (Recuperado de http://www.nacion.com/ln_ee/2000/diciembre/08/opinion3.html, el 12 de junio de 2018).
- Bardach, Eugene (2013). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. Centro de Investigación y Docencia Económica A.C, México.
- Barquero P, Rafael (2009). El terreno de Cinchona del 08 de enero de 2009. Universidad de Costa Rica.

- Barzelay, Michael (1992), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Estados Unidos: University of California Press
- Barzelay, Michael (2001). *La Nueva Gestión Pública: Un Acercamiento a la Investigación y al Debate de las Políticas de España*. Fondo Cultura Económica. México
- Beltrán Saenz, Jaime, Miguel A.Carmona Calvo, Remigio Carrasco Pérez, Miguel A.Rivas Zapata y Fernando Tejedor Panchon (2002). *Guía para una Gestión Basada en Procesos*. Instituto Andaluz de Tecnología, México
- Benson, J.K. (1982) ‘A framework for policy analysis’ en D.L. Rogers y D.A. Whetten (eds), pp. 137-76
- Blanco Lizano, Randall. (2010). Partidos Políticos, Redes Corporativas y Formación de Gabinete en Costa Rica:1986-2010. *Revista de Ciencias Sociales (CR)*. Volumen IV, número 130, 2010, páginas 161-172. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Bobrow, Davis B. (2006) “Policy design: Ubiquitous, necessary and difficult” en Peters, Guy B. y Pierre, John (edit) *Handbook of public policy*. Londres: Sage, 75-96.
- Bonilla Hernández, Irene y Elsy Vargas Villalobos (2012)- Estudio exploratorio del uso y riesgos de las redes sociales por parte de los niños y niñas en edad escolar del Area Metropolitana: caso de la escuela Juan Rafael Mora Porras
- Bonilla Montenegro, Julián Dario (2011). El análisis de coyuntura, un acercamiento metodológico. *Revista Criterios*, Col.IV, páginas 101-120, México.
- Borin, Sandford (1995). *The New Public Management Is Here To Stay* .Wiley Online Library (Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1754-7121.1995.tb01133.x>, el 6 de mayo de 2019)
- Bourdieu, Pierre (1980). *Como de Poder, Campo Intelectual*. Itinirario de un concepto. Editorial Montessor, cuarta reimpresión.
- Bourdieu, Pierre (2008). *Homo academicus*. Siglo Veintiuno Editores Argentina, Argentina.
- Buchanan, James (1974). *The machinery of freedom: guide to a radical capitalism*, de DavidFriedman.
- Buchanan, James (1975).*Utopia, the Mininal State, and entitlement*. Public Choice. USA

- Buchanan, James (1979). Public Choice. USA
- Buchanan, James M (1973). “Before Public Choice”, in Tullock, editor Explorations in the Theory of Anarchy.USA
- Buchanan, James M (1973). “Before Public Choice”, in Tullock, editor Explorations in the Theory of Anarchy.USA
- Buchanan, James M y Brennan (1985). La razón de las reglas. Economía política Constitución
- Calderón Villalobos, José Luis (2016).Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional.
- Canales Urriola, Jorge (2019)« Chantal Mouffe, En torno a lo político, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007, 144 p. », Polis [En línea], 26 | 2010, Publicado el 10 febrero 2011, consultado el 23 junio 2019. URL : <http://journals.openedition.org/polis/244>
- Carty, Winthrop. (2004). Cartas compromiso “experiencias internacionales”. John F. Kennedy School of Government.
- Cascante Segura, Carlos Humberto, Marco Méndez Coto y Sergio Iván Moya Mena (2014). Entre Retos Coyunturales y Problemas Estructurales. La Política Exterior de Costa Rica. Vigésimo Informe Estado de La Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Costa Rica.
- Castells, Manuel (2010). Redes de Indignación y Esperanza. Los Movimientos Sociales en la Era de Internet.Alianza Editorial.España.
- Castillo Quesada, Mónica (2016).Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional.
- Castro Fernández, Pedro (04 de febrero de 2014). Solicitud de declaratoria de nulidad parcial del informe Técnico N°2012-02, “Estudio Integral de Jefaturas”, oficio SEA-03-14-0036, Consejo Nacional de Vialidad.
- Castro Fernández, Pedro (07 de noviembre de 2013). Polémica entre Lanamme y MOPT se mantiene (Recuperado <https://www.youtube.com/watch?v=rVxTwHF5eIg>, el 15 de junio de 2017)
- Cepal (2014). Tendencias y patrones de la migración Latinoamérica y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agencia regional. Naciones Unidas, Chile.

- Cepal (2014). Tendencias y patrones de la migración Latinoamérica y caribeña hacia 2010h y desafíos para una agencia regional. Naciones Unidas, Chile.
- Cervantes Gamboa, Roda Iris (2000). Reforma del Estado: Una Via en Procura de la Huida del Derecho Administrativo, Particularmente en Materia de Contratación Administrativa. Revista de Ciencias Jurídicas, de la Universidad de Costa Rica
- Chacón Sandoval, José Alonso (2018). Impacto del uso de las redes sociales como herramienta auxiliar para el aprendizaje de los niños de primaria de Costa Rica (Recuperado de http://www.ulacit.ac.cr/files/careers/176_impactodelusodelasredessocialescomoherramientautilizarparaelaprendizajedelosniosdeprimariadecostarica.pdf, el 28 de junio de 2019)
- Chambers, S.; Lobb, A.; Mortimer, T (2006). Attitudes and Behaviour towards functional foods: Focus Groups. The University of Reading, Reading, Inglaterra, 2010, http://www.relu.reading.ac.uk/working%20papers%20and%20reports/wp2%20relu%20Focus_Group_Report_071105.pdf
- Chamizo García, Horacio Alejandro. (2009). Análisis de la gestión de las políticas de saneamiento ambiental en asentamientos humanos en Costa Rica, periodo 1998-2006: los casos de Europa, San Martín y San Vicente. Tesis Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.
- Chen Apuy, Hilda (2015). Laboratorio Audiovisual de Documentalismo Investigativo. Entrevista en el programa “Memoria en Voz Alta” de Radio Universidad (Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=8RNCISodwPc>, el 20 de enero de 2019)
- Chen Apuy, Hilda (2017). Ling: Espíritu de Luna (documental de Hilda Chen Apuy Espinoza). Canal UCR (Recuperado https://www.youtube.com/watch?v=_kLN4GIJsnM, el 16 de junio de 2019).
- Chinchilla Miranda (2010). Discurso de toma de posesión (Recuperado de <https://sites.google.com/site/mensajepresidencialcr/siglo-xxi/2001-2010>, el 11 de noviembre de 2018).
- Clarke, John (2013) “Contexts; forms of agency and action” en Pollitt, Christopher (ed.) Context in public policy and management. The missing link. Leuven: Edward Elgar. 22-34

Comisión de Gobernabilidad (2013). Propuesta para fortalecer la institucionalidad y calidad de la democracia costarricense. Informe final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática. Ministro de Planificación, República de Costa Rica. 2013.

Comisión de Transportes Colegio de Ingenieros de Caminos (2006). El Libro verde, indicadores de calidad de servicio de carreteras. Editor Colegio de Ingeniero Caminos, Madrid

Comisión Europea (2002). Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de verdad. Europa.

Comisión Europea (2002). Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de verdad. Europa.

Conavi (2009). Reorganización integral del Conavi. Costa Rica.

Consejo de Administración del Conavi (1998). Libro de Actas del Consejo de Administración del Conavi, Tomo I. Costa Rica.

Consejo de Administración del Conavi (1999). Libro de Actas del Consejo de Administración Conavi,. Tomo II. Costa Rica.

Consejo de Administración del Conavi (2006-A). Acta 370-06 del 01 de enero de 2006.

Consejo de Administración del Conavi (2006-B). Acta 375-06 del 01 de marzo de 2006.

Consejo de Administración del Conavi (2006-C). Acta 402-06 del 06 de julio de 2016.

Consejo de Administración del Conavi (2007). Acta 514-07 del 20 de setiembre de 2007.

Consejo Nacional de Vialidad (1999). Informe de Ejecución Presupuestaria 1998, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (1999-C).Plan Anual Operativo 1999, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2000). Informe de Ejecución Presupuestaria 1999, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2000). Presupuesto Ordinario 2000, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2000-C).Plan Anual Operativo 2000, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2001). Informe de Ejecución Presupuestaria 2000, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2001-B).Presupuesto Ordinario 2000, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2001-C).Plan Anual Operativo 2001, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2002). Informe de Ejecución Presupuestaria 2001, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2002-B).Presupuesto Ordinario 2002, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2002-C).Plan Anual Operativo 2002, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2003). Informe de Ejecución Presupuestaria 2002, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2003-B).Presupuesto Ordinario 2003, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2003-C).Plan Anual Operativo 2003, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2004). Informe de Ejecución Presupuestaria 2003, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2004-B).Presupuesto Ordinario 2004, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2004-C).Plan Anual Operativo 2004, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2005). Informe de Ejecución Presupuestaria 2004, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2005-B).Presupuesto Ordinario 2005, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2005-C).Plan Anual Operativo 2005, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2006). Informe de Ejecución Presupuestaria 2005, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2006-B).Presupuesto Ordinario 2006, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2006-C).Plan Anual Operativo 2006, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2007). Informe de Ejecución Presupuestaria 2006, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2007-B).Presupuesto Ordinario 2007, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2007-C).Plan Operativo Institucional 2007, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2008). Informe de Ejecución Presupuestaria 2007, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2008-B).Presupuesto Ordinario 2008, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2008-C).Plan Operativo Institucional 2008, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2009). Informe de Ejecución Presupuestaria 2008, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2009-B).Presupuesto Ordinario 2009, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2009-C).Plan Operativo Institucional 2009, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2010). Informe de Ejecución Presupuestaria 2009, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2010-B).Presupuesto Ordinario 2010, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2010-C).Plan Operativo Institucional 2010, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2011). Informe de Ejecución Presupuestaria 2010, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2011-B).Presupuesto Ordinario 2011, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2011-C).Plan Operativo Institucional 2011, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2012). Informe de Ejecución Presupuestaria 2011, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2012-B).Presupuesto Ordinario 2012, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2012-C).Plan Operativo Institucional 2012, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2013). Informe de Ejecución Presupuestaria 2012, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2013-B).Presupuesto Ordinario 2013, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2013-C).Plan Operativo Institucional 2013, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2014). Informe de Ejecución Presupuestaria 2013, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2014-B).Presupuesto Ordinario 2014, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2014-C).Plan Operativo Institucional 2014, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Consejo Nacional de Vialidad (2015). Informe de Ejecución Presupuestaria 2014, Departamento de Formulación Presupuestaria del Conavi, Costa Rica.

Contraloría General de la República (2003). Memoria Anual 2002. Sitio de la Contraloría General de la República (Recuperado de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>, 15 de junio de 2018).

Contraloría General de la República (2004-A). Memoria Anual 2003. Sitio de la Contraloría General de la República (Recuperado de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>, 15 de junio de 2018).

Contraloría General de la República (2004-B). Remisión del Informe No.DFOE-OP-19/2004 Relativo a la Fiscalización en sitio realizada al proyecto denominado Construcción de Puentes Menores en la Carretera Parrita-Quepos, Licitación Pública 02-99. Costa Rica.

Contraloría General de la República (2005-A). Memoria Anual 2004. Sitio de la Contraloría General de la República (Recuperado de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>, 15 de junio de 2018).

Contraloría General de la República (2005-B). Estudio sobre el Proceso de Planificación del Consejo Nacional de Vialidad. Costa Rica.

Contraloría General de la República (2006-A). Informe sobre resultados del Estudio de la Gestión de Rectoría Orientada al Análisis de la Eficacia de las Políticas Públicas en el Sector Transporte. Costa Rica.

- Contraloría General de la República (2006-B). Memoria Anual 2005. Sitio de la Contraloría General de la República (Recuperado de <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>, 15 de junio de 2018).
- Contraloría General de la República (2006-C). Informe sobre el Estudio de la Estructura Orgánica, Planificación y Organización de los Recursos Humanos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2006-D). Informe No.DOFÉ-OP-25-2006 Sobre el Estudio Efectuado en Relación con el Complejo Vial Costanera Sur. Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2006-E) Informe N°. DFOE-OP-28-2006 sobre los Resultados del Estudios de la Gestión de Rectoría Orientada al Análisis de la Eficacia de las Políticas Públicas en el Sector Transportes. Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2007-A). Resultados sobre el Seguimiento del Proyectos de Reconstrucción de la Carretera Interamericana Norte. Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2007-B). Informe NO. DFOE-OP-1-2007 sobre los resultados del diagnóstico de las actividades que ejecutan las entidades del Estado vinculadas al Proceso de Expropiación de los Derechos por Utilizar en la Construcción de Obras Públicas. Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2007-C). Informe sobre los resultados del estudio especial de las contrataciones directa n°72-2004, para el suministro del Mezcla Asfáltica en Caliente para Bacheo y Carpeta y N°.112-2004 para el Acarreo, colocación y compactación de mezcla asfáltica en Caliente a para Bacheo y Carpeta, ambas Contrataciones para Vías Rutas Nacionales. Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2008-A). Informe sobre la Fiscalización realizada al proceso de Diseño y Construcción de los puentes de la Carretera Naranjo-Ciudad Quesada, Sección Sifón-La abundancia (N°DFOE-OP-6-2008).
- Contraloría General de la República (2008-B). Informe sobre los resultados relacionado con la capacidad institucional del Consejo Nacional de Vialidad en el Proceso de Desarrollo de Infraestructura Vial Nacional. Costa Rica.

Contraloría General de la República (2008-C). Comunicación de Resultados de Reconstrucción de la Carretera Interamericana Norte. Costa Rica.

Contraloría General de la República (2009-A). Informe sobre los Resultados del Estudio Realizado sobre la Planificación y Evaluación de las Adquisiciones en el Conavi. Costa Rica.

Contraloría General de la República (2009-B). Informe del Estudio Especial sobre la Gestión y el Estado de las Expropiaciones para la Ejecución del Proyecto Costanera Sur. Costa Rica

Contraloría General de la República (2010-A). Informe sobre resultados del Estudio Relacionado con la Planificación y Evaluación de las Adquisiciones en el Consejo Nacional de Vialidad. Costa Rica.

Contraloría General de la República (2010-B). INFORME NRO. DFOE-OP-IF-8-2010, Sobre el Estudio Relacionado con la Evaluación del Cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, Periodo 2009, Sector Infraestructura y Transporte. Costa Rica.

Contraloría General de la República (2010-C). Resolución de Recurso de Apelación Interpuesto por la firma M&M Compañía Constructora de San José (Meco-Santa Fe). S.A, en contra del Acto de Adjudicación de la Licitación Pública N°21-99. Costa Rica.

Contraloría General de la República (2010-D). DFOE-OP-IF-7-2010. Informe del Estudio sobre el Uso de los Recursos Asignados al Lanamme-UCR mediante la Ley 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributaria.

Contraloría General de la República (2011). Informe N°DFOE-IFR-IF-2-2011 Relacionado con el Estudio sobre el Sector Infraestructura y Transportes; Hacia el Modelo de Gestión de Políticas Públicas. Costa Rica.

Contraloría General de la República (2013) DFOE-IFR-IF-09-2013 Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre la Implementación por Parte del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) de las recomendaciones emitidas por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme UCR). Costa Rica

Contraloría General de la República (2014) DFOE-IFR-IF-0005-2014 Informe de la Auditoría Operativa. Realiza en la Unidad de Inversiones Públicas de Mideplan, sobre el Seguimiento y Evaluación de la Inversión Pública.

- Contraloría General de la República (2014) DFOE-IFR-IF-07-2014 Informe sobre la Liquidación del Presupuesto del Consejo Nacional de Vialidad Correspondiente al año 2012. Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2014-B) DFOE-IFR-IF-11-2014 Informe de la Auditoría Especial sobre la Gestión Relacionada con Puentes Modulares Tipo “Bailey” de la Red Vial Nacional. Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2015) DFOE-IFR-IF-05-2015 Informe de la Auditoría Especial sobre la Gestión Relacionada con Puentes de la Red Vial Nacional. Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2017) DFOE-IFR-IF-01-2017 Informa de Auditoría de Carácter Especial acerca de la Gestión desarrollada por la Unión Nacional de Gobiernos Locales para el Fortalecimiento de las Capacidades Municipalidades y el Desarrollo Local.
- Contreras, Gabriela (3 de julio de 2013). Estudios de impacto ambiental atrasarían construcción de carretera hacia contenedores de Moín. La Nación. (Recuperado de <http://www.crhoy.com/archivo/estudios-de-impacto-ambiental-atrasaraan-construccian-de-carretera-hacia-contenedores-de-moan/nacionales/el> 20 de mayo de 2018)
- Contreras, Graciela (2018). Profesionales del Lanamme-UCR obtiene Premio Internacional Gracias a Investigación Sobre Asfalto (Sitio Web de la Lanamme, recuperado de <http://www.lanamme.ucr.ac.cr/index.php/ultimas-noticias/1598-premio-internacional-por-investigacio>, el 05 de junio de 2019)
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (2008). El Actor y el Sistema. Las restricciones de la acción colectiva, México, Alianza Editorial Mexicana.
- Cruz Andrade, David, Vinicio Rodríguez Cambronero y Jorge Vásquez Rodríguez (2015). Estudio y análisis del Departamento de Pesos y Dimensiones. Propuesta de Reestructuración. Departamento de Análisis Administrativo del Consejo Nacional de Vialidad. Costa Rica.
- Cruz Ros, Sonia. (2001). Relación entre el enfoque de gestión de la calidad y el desempeño organizativo. Una aproximación desde la perspectiva basada en recursos. Tesis de doctorado en Economía no publicada. Universidad de Valencia. España.
- Denzin, N. K., y Lincoln, Y. S. (1998). The landscape of qualitative research. New Delhi: Sage Publications.

- Diana, N. (2010). La múltiple dimensión de la precariedad laboral: el caso de la administración pública en Argentina. *Revista Ciencias Sociales* 128-129, 119-136 (II-III). ISSN: 0482-5276
- Duque Oliva, Edison Jair. (2005). Revisión del concepto de calidad del servicio y sus modelos de medición. *Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*. n.º 25. Universidad Nacional de Colombia
- Escribano Pizarro, Jaime. (2011). El papel de los servicios públicos en el desarrollo de áreas rurales: una perspectiva comparada. Tesis de doctorado. Servei de Publicacions, Universidad de Valencia. España.
- Estado de la Nación (2005). Undécimo informe sobre el Estado de la Nación de Desarrollo Humano Sostenible. La Infraestructura: base para el desarrollo económico y social, Costa Rica.
- Elliot J (1990). La investigación-acción en educación. Madrid, Morata.
- Fernández Camacho, Christiam (2016). Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional.
- Fernández Chaves, Flory. (2002). Las políticas culturales del estado costarricense durante el último tercio del siglo XX: el Premio Nacional Joaquín García Monge. Tesis Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.
- Fernández Chaves, Flory (2002). Las políticas culturales del Estado costarricense durante el último tercio del siglo XX: el Premio Nacional Joaquín García Monge. Tesis para optar al grado de doctor en Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad de Costa Rica.
- Fernández S, Pita y Pérgas Díaz, S. Investigación cuantitativa y cualitativa. *Revista Atención Primaria de la Red*. Madrid, España.
- Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad. (2011). Modelo Iberoamericana de Excelencia en la Gestión. España. Recuperado el 01 de marzo de 2012 de <http://www.fundibeq.org/opencms/opencms/PWF/home/index/index.html>.
- Gage, Robert W. y Myrna P. Mandell (1990). *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, Nueva York, Praeger, 1990; D. S. Wright.

- Gago García, Cándida y María Milagros Serrano Cambronero (2002). Nuevas Herramientas para la Construcción de Modelos de Organización Territorial en Función del Transporte. Papeles de Geografía, Universidad Complutense de Madrid.
- Gallardo, Helio (1988). Fundamentos de Formalición Políticas, Análisis de Coyuntura. Editorial Literatura Alternativa – Santiago de Chile,
- Gamboa Jiménez, Alejandra (2017). El interinazgo como indicador de precarización laboran en la Universidad. Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología: GT 17 - Reestructuración productiva, Trabajo y Dominación social. Uruguay.
- Gamboa Umaña, Luis Enrique. (2011). La política pública en la creación de universidades en Costa Rica en el decenio de 1970. Tesis Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.
- García Valdes, Margarita y Mario Suárez Marín (2013). El Método Delphi para la consulta a expertos en la investigación científica. Revista Cubana de Salud Pública, Vol.39, no.2, Habana, Cuba.
- Garnier Leonardo y Laura Cristina Blanco (2010). Costa Rica: un país subdesarrollado casi exitoso. Uruk Editores, San José Costa Rica
- Garnier Rímolo, Leonardo (2010). Costa Rica un país subdesarrollado casi exitoso, URUK editores, Costa Rica.
- Godolfredo Vidal de la Rosa (2008). La Teoría de la Elección Racional en Ciencias Sociales. Revista Sociológica, Vol.23, número 67, mayo-agosto, 2008, pp 221-236. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Godoy Henarejos, Esther. (2008). Público y privado en la filosofía práctica de Aristóteles. Tesis de doctorado en Filosofía no publicada. Universidad de Murcia. España.
- Gracianera, Jorge (1976). Poder y Estilos de Desarrollo. Revista de la Cepal, N°.1, Primer semestre. Santiago de Chile.
- Grupo Consenso (2011). Informe resultados Labor de Octubre 2011-Abril 2012. Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (Recuperado del Sitio Web del Colegio Federado de Ingenieros

y Arquitectos http://cfia.or.cr/descargas_2012/informes/InformeConsenso2012.pdf, recuperado el 12 de febrero de 2017).

Haggett, Peter (1971). La geografía y los modelos socio-económicos. Instituto de Estudios de Administración Local. España

Hall, Carolyn (1975). El Café y el Desarrollo Histórico-Geográfico de Costa Rica. Revista Geográfica de América Central No.2, Volumen 1. Universidad Nacional, Heredia.

Herrera Rodríguez, José Ignacio, Geycell Emma Guevara Fernández y Harold Munster de la Rosa (2015). Los diseños y estrategias para los estudios cualitativos. Un acercamiento teórico-metodológico. Gaceta Médica Espirituna. Universidad Ciencias Médicas. Ecuador.

Henderson, A. (2011). Estrategia Centroamericana de la Calidad 2011-2014. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José: ICAP.

Hernández Naranjo, Gerardo (1998). El Sistema de Partidos en Costa Rica 1982-1994. Maestría en Sociología, Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

Hernández Sampieri, Carlos Fernández-Collado y Pilar Baptista Lucio (2006). Metodología de la Investigación. Editorial McGrawHill, México.

Hidalgo Capitán, Antonio Luis (2000). El cambio estructural del sistema económico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998). Tesis Doctoral de la Universidad de Huelva, España.

Hirshman, Albert 1978 Las pasiones y los intereses, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Hood, C. 1991. "A Public Management for All Seasons?" Public Administration, 69(Spring).

Incae (2010). Lanzamiento del Informe Global de Competitividad 2009-2010 del Foro Económico Mundial. Costa Rica
(https://www.incae.edu/ES/clacds/WebsiteWEF/index_files/GCR_2009-2010_WEF_Panama_v-Final.pdf, consultado el 06 de enero de 2016).

Ineco (2011). Plan Nacional de Transportes de Costa Rica, 2011-2035, Costa Rica.

Ishizaka, Hiroki (2009). El estado actual de la política educativa y su perspectiva en Costa Rica y Japón (1994-2007) con énfasis en los problemas crónicos de la educación secundaria.

Tesis para optar al grado de doctor en Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad de Costa Rica.

Ishizaka, Hiroki. (2009). El estado actual de la política educativa y su perspectiva en Costa Rica y Japón (1994-2007) con énfasis en los problemas crónicos de la educación secundaria. Tesis Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.

Ivankovich Guillén, C.(1999). Uso de la técnica de sesiones de grupos en la investigación de mercados: un campo de acción para los psicólogos. Tesis de Maestría en Psicología, Universidad de Costa Rica

Ivankovich Guillén, Carmen y Yorleny Araya-Quesada (2011). “Focus Groups”: Técnica de Investigación Cualitativa en Investigación de Mercados. Revista de Ciencias Económicas N°.29, páginas 545-554.Universidad de Costa Rica

Jean-Pierre, Boris. (1997).Algunas tendencias económicas y sociales en la Costa Rica de los 90, Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, 1997.

Jensen, M. C., & Meckling, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Estructure. Journal of Financial Economics, 3, 4, 305-360.

Jiménez Castro, Wilburg (2000). Préstamos y programas de ajuste estructural de Costa Rica. Editorial Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica.

Jiménez Gómez, Roberto. (2009). Análisis del proceso de formulación de políticas para la reforma del sector eléctrico y su potencial incidencia en el marco institucional y la producción con fuentes renovables. Tesis Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.

Jiménez González, Carlos (2016).Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional. San José, Costa Rica.

Jinesta, E. (2009). Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Parte General. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.

Kheone, Robert O. , and Nye, Joseph (1987) Power and interdependence revisited. International Organization 41:725-753.

“Klijn, E. (1998) ‘Policy Networks: An Overview’ in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.;. (eds)

(1998) Managing Complex Networks. Sage, London”

Klijn, E.H (1998). Redes de Políticas Pública:Una Visión General. Revista de Ciencias Sociales
Redes. España

Krippendorff, K. (1997). Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica. Barcelona:
Paidós Comunicación.

Laboratorio Nacional de Materiales y Materiales Estructurales (Lanamme). (2003). Informe de
Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, años 2002-2003. Costa
Rica.

Laboratorio Nacional de Materiales y Materiales Estructurales (Lanamme). (2005). Informe de
Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, años 2004-2005. Costa
Rica.

Laboratorio Nacional de Materiales y Materiales Estructurales (Lanamme). (2007). Informe de
Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, años 2008-2009. Costa
Rica.

Laboratorio Nacional de Materiales y Materiales Estructurales (Lanamme). (2009). Informe de
Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, años 2010-2011. Costa
Rica.

Laboratorio Nacional de Materiales y Materiales Estructurales (Lanamme). (2011). Informe de
Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, años 2010-2011. Costa
Rica.

Laboratorio Nacional de Materiales y Materiales Estructurales (Lanamme). (2013). Informe de
Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, años 2012-2013. Costa
Rica.

Laboratorio Nacional de Materiales y Materiales Estructurales (Lanamme). (2015). Informe de
Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, años 2014-2015. Costa
Rica

- Laboratorio Nacional de Materiales y Materiales Estructurales (Lanamme). (2015). Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, años 2014-2015. Costa Rica.
- Llorens Fabregas, J. Gerencia de Proyectos de Tecnología de Información. Cómo organizar, planificar, estimar, evaluar y controlar exitosamente proyectos de tecnologías de información. Nociones y criterios fundamentales para la gestión de riesgos, alcance y calidad. Editorial CEC,S.A, Venezuela.
- Llorens Fabregas, J. Gerencia de Proyectos de Tecnología de Información. Cómo organizar, planificar, estimar, evaluar y controlar exitosamente proyectos de tecnologías de información. Nociones y criterios fundamentales para la gestión de riesgos, alcance y calidad. Editorial CEC,S.A, Venezuela.
- “Lonsdale, Jeremy (2013) “Context and accountability: factors shaping performance audit” en Pollitt, Christopher (ed.) Context in public policy and management. The missing link. Leuven: Edward Elgar, 334-355”
- López Rupérez, Franciso (2003).La gestión de calidad en educación. Editorial La Muralla.Colección de Aula Abierta.Madrid
- Loria Salazar, Guillermo (2009).Entrevista de Guillermo Loria Salazar, Universidad y Sociedad (https://www.youtube.com/watch?v=PWaB7J_SXe4, consultada el 10 de junio de 2019)
- Loria Salazar, Guillermo (2013).Entrevista de Guillermo Loria Salazar, Conciencia Canal 15 (Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=zdl966ntz6o>, el 26 de marzo de 2019)
- Loria Salazar, Guillermo (2013).Entrevista de Guillermo Loria Salazar, en Puntos de Vista (<https://www.youtube.com/watch?v=esU3bAaeJPg>, consultado el 30 de junio de 2019)
- Loria Salazar, Guillermo (2014).Entrevista con Guillermo Loria director del LANAMME. WebSiteRepetel (<https://www.youtube.com/watch?v=ofY2jldUu-A&t=1s>, consultado el 20 de junio de 2019)

- Loria Salazar, Guillermo (2015).Entrevista de Guillermo Loria Salazar, Amelia Rueda (Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=2v9LwPzY-nY>, el 26 de marzo de 2019)
- Loria Salazar, Guillermo (2015).Participación en entrevista del Grupo Consenso (<https://www.youtube.com/watch?v=qK72qBdmJn4>, recuperado el 30 de junio de 2019).
- Loria Salazar, Guillermo (2017).Entrevista de Guillermo Loria Salazar en Noche Sin Tregua (<https://www.youtube.com/watch?v=K6SPD30uwsr>, el 21 de junio de 2019)
- Loría, Guillermo (2014). Entrevista con Guillermo Loria. Espectro Canal UCR. (<https://www.youtube.com/watch?v=gzbJN4bX3v0>, el 05 de mayo de 2019)
- Loría, Guillermo (2014). Entrevista con Guillermo Loria. Repretel Costa Rica (Sitio Web de Repreteal Costa Rica, recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ofY2jldUu-A>, el 02 de Junio de 2019)
- Loría, Guillermo (2017). Entrevista con Guillermo Loria. Espectro Canal UCR. (Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=mxRY2hgZw1A>, el 20 de mayo de 2019)
- Louis Berger Internacional, INc (1998). Estudio del Sistema de Transportes. Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Costa Rica.
- Márquez Blas, R (1990). Teoría clásicas de la burocracia capitalista: Hegel, Marx, Weber y Michels, en Revista de Administración Pública, México, INAP, número 76
- Márquez Guerrero, Carolina.(1991) Política regional europea y desarrollo regional en Andalucía: el caso de las infraestructuras de transporte por carreteras. Estudios Regionales, España.
- Marsh, D. y R. A. W. Rhodes (1992), “New Directions in the Study of Policy Networks”, European Journal of Political Research, vol. 21, pp. 181-205.
- Marsh, D., Smith, M.J. and Richards, D. (2000) Bureaucrats, politicians and reform in Whitehall: analysing the bureau-shaping model. British Journal of Political Science, 30 (3). pp. 461-482. ISSN 0007-1234
- Marsh, D., Smith, M.J.(2000) Understanding Policy Networks’, Political Studies, 48, 1, 4-21
- Mason, J (1996) Qualitative Researching, London, Sage

- Mata Abdelnour, Erick. (2011). Gestión de la política de concesión de obra pública en infraestructura de transporte para Costa Rica, 1998-2009. Tesis Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.
- Mata Pernudi, Douglas. (2010). La política de drogas de Costa Rica: un análisis de las estrategias de intervención 1998-2004. Tesis Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.
- May Cantillano, Edgar (2017).Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional.San José, Costa Rica.
- Mena Brenes, Marco Antonio (comp.) (2002). Mensajes presidenciales 1982-2002. San José: Imprenta Nacional.
- Mendoza, A. Abarca,E. y Saucedo, M.G (2011). Prácticas para evaluar la calidad de infraestructura carretera de cuota, Instituto Mexicano del Transporte. México.
- Merriam, S.B. (1998). Qualitative research and case study applications in education. San Francisco: Jossey-Bass.
- Merton, Robert (1964). Teoría y estructura sociales. México: FCE.
- Miles, M. y Huberman, A.M. (1984). Qualitative data analysis. A source book of new methods, Beverly Hills, Sage.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (1998). Programa Cero Huecos (Recuperado del SitioWeb del Ministerio de Obras Públicas y Trasportes. Www. Mopt.go.cr, el 12 de noviembre de 2013).
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (1994). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 1995, Dirección de Planificación, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (1995). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 1996, Dirección de Planificación, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (1996). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 1997, Dirección de Planificación, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (1997). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 1998, Dirección de Planificación, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (1998). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 1998, Dirección de Planificación, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (1999). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 1998, Dirección de Planificación, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2000). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 1999, Dirección de Planificación, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2001). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2000, Dirección de Planificación, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2002). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2001, Dirección de Planificación, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2003). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2002, Dirección de Planificación, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2004). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2003, Dirección de Planificación, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2005). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2004, Dirección de Planificación, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2006). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2005, Dirección de Planificación, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2007). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2006, Dirección de Planificación, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2008). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2007, Dirección de Planificación, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2009). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2008, Dirección de Planificación, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2010). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2009, Dirección de Planificación, Costa Rica.

- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2011). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2010, Dirección de Planificación, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2012). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2011, Dirección de Planificación, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2013). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2012,, Dirección de Planificación, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2014). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2013, Dirección de Planificación, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2015). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2014, Dirección de Planificación, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) (2016). Costa Rica: Estadísticas del Sector Transporte 2015, Dirección de Planificación, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) (2006). Plan Nacional de Desarrollo (PND) Jorge Manuel Dengo Obregón. Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) (2010). Plan Nacional de Desarrollo (PND) María Teresa Obregón Zamora. Costa Rica
- Ministerio de Planificación y Política Económica (2007). Manual Explicativo de los Organigramas del Sector Público Costarricense. Costa Rica.
- Ministerio de Planificación y Política Económica (2010). Setor Público Costarricense y su organización. Costa Rica.
- Morales Zúñiga, Luis Carlos (2010). Cambios en el Estilo Nacional de Desarrollo y Promoción del Sector Turístico en Costa Rica. Revista de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Morales Zúñiga, Luis Carlos (2010). Cambios en el Estilo Nacional de Desarrollo y Promoción del Sector Turístico en Costa Rica. Revista de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Navajas Adán, Joaquín. (2003). De la calidad de vida laboral a la gestión de la calidad. Una aproximación psicosocial a la calidad como práctica de sujeción y dominación. Tesis de Doctore en Psicología no publicada. Universidad Autónoma de Barcelona. España.

- Moreira Sandoval, Mónica (2016).Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional.San José, Costa Rica.
- Mouffe, Chantal (2007). En torno a lo político. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz Poblete, Claudio (2013). Métodos Mixtos: Una Aproximación a Sus Ventajas y Limitaciones en la Investigación de Sistemas y Servicios de Salud. Revista Chil Salud Pública,Universidad de la Frontera
- Muñoz, M. (1999). La gestión de calidad total en la administración pública. España:Ediciones Díaz de Santos.
- Olias de Lima, Blanca (2001). La Nueva Gestión Pública.Editores, Prentice Hall
- Osborne,David y Ted Gaebler (1992). La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial.Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, Primera edición, 1994, 494 Pgs.
- Pacheco de la Espriella, Abel (2001). Programa de Gobierno, Todo por Costa Rica. (recuperado de <http://www.asamblea.go.cr/sd/Partidos%20Politicos%20Programas%20de%20Gobierno/Forms/AllItems.aspx>, Sitito Web Asamblea Legislativa, 12 de noviembre de 2018).
- “Parson, Wayne (2007) Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO y Miño y Dávila.”
- Patton, M. Q. (2002). Qualitative Research & Evaluation Methods. 3rd edition. Sage Publications, Inc.
- Petrella, Carlos (2007). Aportes para la Comprensión del Modelo Burocratico. Universidad Católica de Uruguay (Recuperado de <https://www.fing.edu.uy/catedras/disi/DISI/pdf/Analisisdelateoriaburocratica.pdf>, el 30 de enero de 2018).
- Porras Sánchez, Beatriz (2016).Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional.San José, Costa Rica.
- Prethuis, Robert (1962). Individuum und Organisation Typologie der Anpassung.Editorial: S. Fischer Frankfurt a.M.Alemania.

- Presthus, Robert (1973). *Elite Accommodation in Canadian Politics*. Editorial: S. Fischer Frankfurt a.M.Alemania.
- Ramírez Cover, Alonso y Flavio Mora Moraga. Política pública sobre materia ambiental en Costa Rica: ordenamiento territorial y energía, en *Decimosexto Informe Estado de la Nación en el desarrollo humano sostenible*, 2009.
- Ramírez Serrano, Luz Marina (2016). *Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional*. San José, Costa Rica.
- Rieutord C (2009). *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales*. Gobierno de Chile, Chile (Recuperado de http://www.subdere.cl/sites/default/noticiasold/articles-76900_recurso_1.pdf, el 20 de noviembre de 2018).
- Rivera, Roy (2006). *La democracia del Nuevo Milenio. Transformaciones Políticas e Institucionales en la Costar Rica Contemporánea*. PND y FLACSO, Costa Rica.
- Rodríguez Echeverría, Miguel Ángel (2002). *Discurso fin de la Administración Rodríguez (1998-2002) en la Asamblea Legislativa* (Recuperado de <http://www.rodriguez.cr/marc/downloads/Discursos>, el 05 de enero 2019)
- Rodríguez Echeverría, Miguel Ángel (1997). *Programa de Gobierno 1998-2002. Soluciones para el Futuro, Nuestro Compromiso con el Desarrollo Humano 1998-2002* (<http://www.asamblea.go.cr/sd/Partidos%20Polticos%20Programas%20de%20Gobierno/Forms/AllItems.aspx>, tomado del Sitio Web de la Asamblea Legislativa, recuperado el 12 de noviembre de 2018).
- Rojas Arias, Elizabeth (2007). *Juan Pastor fue declarado científico del año* (Recuperado del Sitio Web de la Universidad de Costa Rica, <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2007/08/23/juan-pastor-fue-declarado-cientifico-del-ano.html>, el 28 de junio de 2019)
- Rojas Arias, Elizabeth (2008). *Edificio del Lanamme mantendrá Viva la Memora de Juan Pastor* (Recuperado del Sitio Web de la Universidad de Costa Rica, <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2008/11/12/edificio-del-lanamme-mantendra-viva-la-memoria-de-juan-pastor-gomez.html>, el 28 de junio de 2019)

- Rojas Arias, Elizabeth (2011). Develan retrato del exdirector de Laname (Recuperado del Sitio Web de la Universidad de Costa Rica, <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2011/04/22/develan-retrato-de-exdirector-del-laname.html>, el 30 de junio de 2019)
- Rojas Arias, Elizabeth (31 de Octubre de 2014). Las Carreteras y el Rock son Su Pasión. Sitio Web Lanamme (Recuperado de <http://www.Lanamme.ucr.ac.cr/index.php/ultimas-noticias/905-entrevista-a-luis-guillermo-lor%C3%ADa.html>, el 20 de mayo de 2018)
- Rosas Arellano, Jarumy (2014). La importancia del contexto en el diseño de política social. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Año 4 N°8. México.
- Ross, Amy (5 de diciembre de 2014). Servicio Civil debe hacer pruebas de conocimiento a partir del 2021. La Nación. (Tomado de <https://www.nacion.com/el-pais/trabajo/servicio-civil-debe-hacer-pruebas-de-conocimiento-a-partir-del-2021/5HY56YNYDVDE3PQKD7BQR6PMI4/story/>, el 28 de junio de 2016).
- Rovira Mas, Jorge. (2004). El Nuevo Estilo Nacional de Desarrollo de Costa Rica 1984-2003 y el TLC. Flórez-Estrada Pimentel, María, ed. TLC con Estados Unidos: contribuciones para el debate. ¿Debe Costa Rica aprobarlo? /ed. – 1 ed. – San José: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, 2004. En TLC con Estados Unidos.
- Rozas, P. y Sánchez R. (2004), “Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual”, Serie Recursos naturales e infraestructura, N° 75 (LC/L.2182-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sala Constitucional (2003). Recurso de Amparo a Favor de Oscar Barahona Streber, Resolución 2003-02794, contra el Presidente de la República y el Ministerio de Hacienda
- Sala Constitucional (2012). Voto 2012-1763. Recurso de Amparo contra la Dirección General de Servicio Civil, Costa Rica.
- Sala Constitucional (2012). Voto 2012-1763. Recurso de Amparo contra la Dirección General de Servicio Civil, Costa Rica.
- Salas Solís, Edgar Manual (2016). Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional. San José, Costa Rica.

- Salom Echeverría, Mauricio (2017). Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional. San José, Costa Rica.
- Salvador Serna, Miguel. (2003). Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las comunidades autónomas. Doctorado en Teoría Política y Social. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universitat Pompeu Fabra. España.
- San Martín-Reyna, J. M. (2010). Mecanismos de gobierno y protección al inversor como forma de control de la discrecionalidad directa: un estudio para países europeos. *Innovar*, 20 (37), 73-88.
- Sánchez, José Alberto (1998). Informe de Progreso Regional, INCAE, Costa Rica.
- Sánchez, José Alberto (1998). Informe de Progreso Regional, INCAE, Costa Rica.
- Sánchez, Luis Fernando (2004). Business Process Management(BPM): articulando estrategia, procesos y tecnología. Recuperado el 5 de setiembre de 2009 de: <http://www.degerencia.com/articulos.php?artid=611>
- Scharpf, Fritz W. (1997). Economic integration, democracy and the welfare state. USSA
- Scharpf, Fritz.W(1997). Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism In Policy Research (Theoretical Lenses on Public Policy), Westview Press. USA
- Schiffman , L . y Lazar, L . 1997. Comportamiento del Consumidor. 5 ed. Prentice Hall Hispanoamericana S.A. México.
- Segrelles Serrano, José Antonio (2002). Geografía humana: fundamentos, métodos y conceptos. Universidad de Alican, España.
- Segura Fernández, Karen (2010). Análisis del proceso de formación y ejecución de las políticas para el control del tráfico ilícito de drogas en Costa Rica: 1994-2002. Tesis para optar al grado de doctor en Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad de Costa Rica.
- Segura Fernández, Karen. (2010). Análisis del proceso de formación y ejecución de las políticas para el control del tráfico ilícito de drogas en Costa Rica: 1994-2002. Tesis Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.

- Sequeira Pérez, María del Carmen y Díaz Gamboa, Leda Lilly (2009). La Condición Laboral del Docente Interino de la Universidad de Costa Rica. Revista Electrónica “Actualidades Investigativas en Educación”, Vol.9, número 2, mayo-agosto, 2009, pág.124
- Shepsle, Kenneth A. (1986). “The Positive Theory of Legislative Institutions: An Enrichment of Social Choice and Spatial Models”, Public Choice 50: 135-79.USA
- Shepsle, Kenneth A. (1989).Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach.Journal of Theoretical Politics. Sage Journals,Volume: 1 issue: 2, page(s): 131-147. Issue published, USA.
- Solís Murillo, Carlos (2018), Divulgación de comunicado, en ocasión del 20 aniversario del Conavi. Comunicación interna del Conavi. Costa Rica.
- Solís Murillo, Carlos(2016).Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional.San José, Costa Rica.
- Solís Rivera, Luis Guillermo (2013). Plan de Rescate 2014-2018 Trabajo, Progreso y Alegría. (Recuperado de <http://www.asamblea.go.cr/sd/PublishingImages/campana/campanapol/PARTIDO%20ACCION%20CIUDADANAcompleto.pdf>, el 20 de noviembre de 2018).
- Solís Rivera, Luis Guillermo (2014). Discurso de toma del poder (recuperado de . <https://cambiopolitico.com/discurso-toma-de-posesion-luis-guillermo-solis/54625/> el 25 de mayo de 2018).
- Soto Morales, Eugenia (10 de marzo de 2013). Expropiaciones de Costa Rica atrasan obras públicas hasta cuatro años. El Financiero. Costa Rica (Recuperado de <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/expropiaciones-de-costa-rica-atrasan-obras-publicas-hasta-cuatro-anos/5BYCXCDMS5HVZCOGYTTFGV75CI/story/> el 05 de agosto de 2017)
- Soto, Michael M (2018). Ministro “No es posible que 2,3 km cuesten \$100 millones”. El Financiero del 11 de mayo de 2018, tomado del Sitio Web el Financiero (Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/ministro-no-es-posible-que-2-3-km-cuesten-100-millones/>, el 13 de junio de 2018).

- Suárez Barranza, Manuel (2007). La Sostenibilidad en la Mejora Continua de Procesos en la Administración Pública: Un estudio en los Ayuntamientos de España. Tesis Doctoral, Universidad Ramon Llull.
- Suárez Barranza, Manuel y José A. Miguel-Dávila (2009). Encontrando al Kaizen. un análisis teórico de la Mejora Continua. Revista Pecunia, 7, páginas 285-311
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2008) Análisis y gestión de políticas públicas. Ariel Ciencia Política, España.
- Sudasassi Vargas, Marcela (2018). Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional. San José, Costa Rica.
- Sui, María (30 de enero de 2013). Sala IV cambia parámetros para nombramientos en propiedad, Servicio Civil rechaza mandato. crHoy.com, (<http://www.crhoy.com/archivo/sala-iv-cambia-parametros-para-nombramientos-en-propiedad-servicio-civil-rechaza-mandato/nacionales/>, el 25 de mayo de 2018).
- Thoenig, J.C. (2003) “Institutional Theories and Public Institution: Traditions and Appropriateness”, en Peters, G. y Pierre, J. (eds.) Handbook of Public Administration, Londres, Sage Publications.
- Thompson Lara, Johnny (2016). Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional.
- Torres Solís, Sergio Ignacio. (2006). La calidad como construcción social: el modelo de gestión de la calidad de la Secretaría de Educación Pública. Un análisis desde el sujeto. Tesis de doctor en Estudios Organizacionales no publicada. Universidad Autónoma Metropolitana. Chiapas, México.
- Torres-Rivas, Edelberto (2015). Centroamérica: entre revoluciones y democracia. Siglo XXI Editores, Argentina, Clacso.
- Uccaep (2004). Informe de Labores del Consejo Directivo de la Unión Costarricense de Camaras y Asociaciones de la Empresa Privada, 2003-2004, Costa Rica.
- Uccaep (2005). Informe de Labores del Consejo Directivo de la Unión Costarricense de Camaras y Asociaciones de la Empresa Privada, 2004-2005, Costa Rica.

- Uccaep (2006). Informe de Labores del Consejo Directivo de la Unión Costarricense de Camaras y Asociaciones de la Empresa Privada,2005-2006, Costa Rica.
- Uccaep (2007). Informe de Labores del Consejo Directivo de la Unión Costarricense de Camaras y Asociaciones de la Empresa Privada,2006-2007, Costa Rica.
- Uccaep (2008). Informe de Labores del Consejo Directivo de la Unión Costarricense de Camaras y Asociaciones de la Empresa Privada,2007-2008, Costa Rica.
- Uccaep (2009). Informe de Labores del Consejo Directivo de la Unión Costarricense de Camaras y Asociaciones de la Empresa Privada,2008-2009, Costa Rica.
- Uccaep (2010). Informe de Labores del Consejo Directivo de la Unión Costarricense de Camaras y Asociaciones de la Empresa Privada,2009-2010, Costa Rica.
- Uccaep (2011). Informe de Labores del Consejo Directivo de la Unión Costarricense de Camaras y Asociaciones de la Empresa Privada,2010-2011, Costa Rica.
- Uccaep (2012). Informe de Labores del Consejo Directivo de la Unión Costarricense de Camaras y Asociaciones de la Empresa Privada,2011-2012, Costa Rica.
- Uccaep (2013). Informe de Labores del Consejo Directivo de la Unión Costarricense de Camaras y Asociaciones de la Empresa Privada,2012-2013, Costa Rica.
- Ureña, Alberto (2011) Las Redes Sociales en Internet.Fondo Europeo de Desarrollo Regional.España.
- Valles, Miguel S (1997). Técnicas Cualitativas de Investigación. Reflexión Metodológica y Práctica Profesional. Editorial Sistensis S.A, España
- Varela Álvarez, Enrique José. (2010). Gestión y gobernanza local en perspectiva comparada: las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el norte de Portugal. Tesis de doctorado en Gobierno y Administración Pública no publicada. Universidad Complutense de Madrid. Barcelona, España.
- Vargas Hernández, José Guadalupe (2008).Perspectivas del Institucionalismos y Neonstitucionalismo.Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán, Jalisco, México

- Vargas Solís, Luis Paulino (2005). Globalización y Políticas Económicas: Mecanismos de determinación y condicionante. El caso de Costa Rica, Tesis del Doctorado en Gobierno y Políticas Pública, Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- Vargas Zeledón, Olman (2016). Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional. San José, Costa Rica.
- Vásquez Rodríguez, Jorge Alberto (2007). Instructivo Programación Trimestral, Informe Mensual e Informe Semanal del Ingeniero de Proyecto. Consejo Nacional de Vialidad. (Recuperado de Sitio Web Conavi <http://www.Conavi.go.cr/wps/wcm/connect/f7456cf5-b08f-49da-82fb->, el 20 de enero de 2015)
- Vásquez Rodríguez, Jorge Alberto (2014). Manual Maestro (Manual Cero), Versión III. Departamento de Análisis Administrativo del Consejo Nacional de Vialidad, Costa Rica (Recuperado de Sitio Web Conavi <http://www.Conavi.go.cr/wps/wcm/connect/f7456cf5-b08f-49da-82fb->, el 20 de enero de 2015)
- Vasquez Rodríguez, Jorge Alberto (2015). Ausencia de un modelo de calidad de obra vial en Costa Rica que considere la voz del cliente-ciudadano. Revista Nacional de Administración. Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica (Recuperado de <http://investiga.uned.ac.cr/revistas/index.php/rna/article/view/809>, el 15 de junio de 2018).
- Vasquez Rodríguez, Jorge Alberto (2016). El manual maestro de procesos y procedimientos, un paso hacia la gestión de la calidad: el caso del Consejo Nacional de Vialidad. Revista Nacional de Administración. Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica (Recuperado de <https://investiga.uned.ac.cr/revistas/index.php/rna/article/view/1516>, el 21 de mayo de 2018).
- Vásquez Rodríguez, Jorge Alberto (2017). Estudio exploratorio para la determinación de causas de escasa participación en los concursos de obra vial del Conavi. Departamento de Análisis Administrativo del Conavi.
- Vasquez Rodríguez, Jorge Alberto (2017). La Compleja Institucional de la Infraestructura Vial Nacional. Revista Nacional de Administración. Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica (Recuperado de <http://investiga.uned.ac.cr/revistas/index.php/rna/article/view/1180/2176> el 21 de mayo de 2018).

- Vasquez Rodríguez, Jorge Alberto (2017-B). Manual de Organización y Funciones del Consejo Nacional de Vialidad, Conavi, Costa Rica. (Recuperado de <http://www.Conavi.go.cr/wps/wcm/connect/8989b54c-bb41-428e-a185-7de3ff24962a/FINAL%2BOFICIAL%2BManual%2Bde%2Borganizacion%2Bby%2Bfunciones%2B2017%2Bfd%2BASR.pdf?MOD=AJPERES>, el 20 de junio de 2017).
- Vásquez Rodríguez, Jorge (2016). Informe para la creación de la Unidad Ejecutora del Proyecto Binacional Puente Sobre el Río Sixaola, Consejo Nacional de Vialidad, Costa Rica.
- Vásquez Rodríguez, Jorge (2016-B). Informe para la creación de la Unidad Ejecutora del Corredor Vial San José-San Ramón, Consejo Nacional de Vialidad, Costa Rica.
- Vásquez Rojas, Jorge Yannán (2014). Perspectiva de la red vial cantonal. Tesis para optar al grado de Licenciado en comunicación de mercadeo. Universidad Latina, Costa Rica.
- Vázquez Astorga, Hernán (2016). Entrevista sobre las Política Pública de Infraestructura Vial Nacional. San José, Costa Rica.
- Virtanen, Turo (2013) “Context in the context- missing the missing links in the field of public administration” en Pollitt, Christopher (ed.) Context in public policy and management. The missing link. Leuven: Edward Elgar. 3-21.
- Zaratiegui, J. R. (1999). La Gestión por Procesos: Su papel e Importancia en la Empresa. España: Economía Industrial.
- Zurbriggen, Cristina (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica, en colección Documentos Sistema Político y Gobernabilidad Democrática, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Zurbriggen, Cristina (2005). El Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Alemania.
- Zurbriggen, Cristina (2006). Institucionalismo Centrado en los Actores: Una perspectiva Analítica e el Estudio de las Políticas Públicas. Revista de Ciencia Política, Volumen 26, páginas 67-83, Universidad de La Republica, Uruguay.

Zurbriggen,Cristina (2007). La “falacia tecnocrática” y la reforma del Estado. Revista Nueva Sociedad, 210, 156-172.

Zurbriggen,Cristina (2011).La utilidad del análisis de redes de políticas públicas Argumentos, vol. 24, núm. 66, mayo-agosto, 2011, pp. 181-208, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México.

Anexo. Fotografías defensa



Presentación de tesis. De derecha a izquierda: Doctor Rafael Murillo Zamora, Doctor Erick Mata Abdelnour, Doctor. Jorge Albeto Vásquez Rodríguez (defensor tesis doctoral), Doctor Horacio Alejandro Chamizo García, Doctora María José Cascante Matamoras y Doctor Carlos Murillo Zamora



Doctor Erick Mata Abdelnour, Director de Tesis y Doctor Jorge Alberto Vásquez Rodríguez
(Defensa de tesis)